

# Toimeentulotuki 2010-luvulla

Tutkimus toimeentulotuen  
asiakkuudesta ja  
myöntämiskäytännöistä

RAPORTTI

**RAPORTTI 9/2013**

Susan Kuivalainen (toim.)

# **Toimeentulotuki 2010-luvulla**

**Tutkimus toimeentulotuen  
asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä**



**TERVEYDEN JA  
HYVINVOINNIN LAITOS**

© Kirjoittajat ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos

ISBN 978-952-245-865-0 (painettu)

ISSN 1798-0070 (painettu)

ISBN 978-952-245-866-7 (verkkojulkaisu)

ISSN 1798-0089 (verkkojulkaisu)

[http://urn.fi/ URN:ISBN:978-952-245-866-7](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-866-7)

Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy  
Tampere 2013



# Lukijalle

Toimeentulotukijärjestelmä on muuttunut paljon kahdenkymmenen viime vuoden aikana. Muutoksia on tapahtunut niin tuen saajien määrässä, toimeentulotuen lainsäädännössä kuin tuen myöntämiskäytännöissäkkin.

Sosiaali- ja terveysministeriön rahoittamassa tutkimushankkeessa *Toimeentulotuki sosiaalisen osallisuuden edistäjänä* tavoitteena oli tehdä kokonaisvaltainen katsaus toimeentulotukeen. Pyrkimyksenä on kuvata viime vuosien ja vuosikymmenien muutosta ja tarkastella, minkälainen etuus toimeentulotuki on suomalaisessa yhteiskunnassa 2010-luvulla.

Tutkimushankkeen vastuullisena johtajana on toiminut tutkimusprofessori Susan Kuivalainen Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta. Hankkeen tutkijoina ovat työskennelleet Katri Hannikainen-Ingman, Jouko Karjalainen, Timo Kauppinen, Pasi Moisio, Susanna Mukkila, Peppi Saikku ja Seppo Sallila. Ohjausryhmän jäseninä ovat olleet Jaakko Ellisaari, Raimo Kärkkäinen ja Aune Turpeinen sosiaali- ja terveysministeriöstä, Jari Heinonen Jyväskylän yliopistosta, Kirsi Juhila Tampereen yliopistosta, Pekka Karjalainen THL:sta ja Ellen Vogt Kuntaliitosta. Ohjausryhmän puheenjohtajana on toiminut Jouko Karjalainen ja sihteerinä Katri Hannikainen-Ingman.

Tutkimuksen toteutumiseen ovat myötävaikuttaneet useat tahot. Keskeinen rooli on tutkimushankkeeseen osallistuneilla kunnilla. Ilman arvokasta kuntayhteistyötä emme olisi pystyneet vastaamaan tutkimuskysymyksiimme. Haluamme kiittää Jyväskylän, Järvenpään, Kontiolahden, Kotkan, Kuopion, Lahden, Laihian, Rauman ja Sodankylän kuntien toimeentulotuen organisoinnista vastuussa olevia tahoja tutkimukseen osallistumisesta. Erityinen kiitos kuuluu kaikille haastatteluihin ja kyselyyn osallistuneille työntekijöille.

Tutkimushanketta ja sen alustavia tuloksia on esitelty eri tilaisuuksissa. Kiitos keskustelijoille rakentavista kommentteista. Erityinen kiitos sosiaalialan osaamiskeskuksen Pikassoksen lokakuussa 2012 järjestämän aikuissosiaalityön klubin osallistujille kyselylomakkeen kommentoinnista ja testaamisesta.

Toivomme tutkimuksemme antavan hyödyllistä tietoa päätöksenteon ja toimeentulotukityön kehittämisen tueksi sekä tuovan sellaista tutkimustietoa, joka lisää ymmärrystämme viimesijaisesta toimeentuloturvasta ja nostaa esiin jatkotutkimusaiheita.

Tutkimusryhmän ja ohjausryhmän puolesta Helsingissä huhtikuussa 2013

Susan Kuivalainen  
Tutkimusprofessori  
Vähimmäisturvayksikkö, THL



# Tiivistelmä

Susan Kuivalainen (toim.). Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Raportti 9/2013. 242 sivua. Helsinki 2013.

ISBN 978-952-245-865-0 (painettu); ISBN 978-952-245-866-7 (verkkojulkaisu)

Toimeentulotuki on sosiaaliturvajärjestelmän viimesijainen taloudellinen tuki, jonka asema ja rooli ovat muuttuneet merkittävästi kahdenkymmenen viime vuoden aikana. Sosiaali- ja terveysministeriön rahoittamassa tutkimushankkeessa oli tavoitteena tehdä kokonaisvaltainen katsaus kuntatasolla toimeenpantavaan toimeentulotukeen.

Tutkimuksessa selvitettiin rekisteriaineistojen, väestökyselyjen sekä yhdeksästä kunnasta kerätyn kysely- ja haastatteluaineiston avulla toimeentulotuen asiakkuutta tuen saamisen toistuvuuden, pienituloisuuden, elinolojen ja hyvinvoinnin kautta. Samoin tutkittiin toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjä: toimeentulotukityön organisointia ja työnjakoa, tuen myöntökohteita ja -tapoja sekä taloudellisten kannustimien käyttöä.

Toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkuus on jonkin verran yleistynyt tuen saannin toistuvuudella tarkasteltuna. Aiempaa suurempi osa toimeentulotuen saajista on saanut tukea myös edellisinä vuosina. Uusista toimeentulotuen asiakkaista noin puolet on saanut tukea myös seuraavana vuonna. Toimeentulotuen saajien tuloköyhyys on yleistynyt merkittävästi kahdenkymmenen vuoden aikana. Myös tuen köyhyyttä vähentävä vaikutus on heikentynyt. Kotitaloustyypeittäin ja ikäryhmittäin tarkasteltuna köyhyys paikantui etenkin yksin asuvien ja nuorten, alle 25-vuotiaiden kotitalouksiin.

Toimeentulotukiasiakkaiden elinolot ja hyvinvointi poikkeavat selvästi muusta väestöstä. Merkittävällä osalla toimeentulotuen asiakkaista on myös kasautuvaa huono-osaisuutta. Sosiaalityön tarpeen kannalta arvioituna tulokset osoittavat, että asiakaskunnalla on toimeentulotuen tarvetta yleisemmin tarvetta muunkinlaiseen tukeen.

Suuri osa toimeentulotukiasiakkaista asioi etuuskäsittelyssä. Toimeentulotuen myöntämisen suuri muutos koskeekin etuuskäsittelyn yleistymistä. Yhdeksässä tutkimuskunnassa noin puolet toimeentulotukityön ja aikuissosiaalityön henkilöresursseista muodostui etuuskäsittelijöistä ja etuuskäsittelijät tekivät noin 70 prosenttia toimeentulotukipäätöksistä.

Vaikka toimeentulotuen myöntäminen on irtaantunut sosiaalityöstä, kokivat työntekijät toimeentulotuen tärkeäksi sosiaalityön välineeksi. Toimeentulotukea pidettiin usein kuitenkin riittämättömänä välineenä, ja rahallisen tuen rinnalle kaivattiin myös muunlaista tukea. Työntekijät katsoivat asiakastyön sisällöllisen kehittämisen vaikuttavimmaksi tavaksi edistää toimeentulotuen lakisääteisten tavoitteiden toteutumista.

Toimeentulotuen taloudelliset kannustimet koettiin tärkeiksi, mutta usein riittämättömiksi ja toimimattomiksi. Etuoikeutettu tulo on vakiintunut kymmenen vuoden aikana lain väliaikaisuudesta huolimatta. Se koettiin oikeudenmukaiseksi tavaksi huo-

mioida asiakkaiden osallistuminen työhön. Perusosan alentaminen jakoi työntekijöiden mielipiteitä. Noin 40 prosenttia työntekijöistä ilmoitti alentavansa aina tai usein toimeentulotukea, kun alentamisen ehdot täyttyivät. Reilu kolmannes työntekijöistä ei ollut tehnyt yhtään päätöstä perusosan alentamisesta syyskuussa 2012.

**Avainsanat:** toimeentulotuki, toimeentulotukityö, asiakas, köyhyys, hyvinvointi, etuuskäsittely, harkinta, kannustaminen, sosiaalityö

# Sammandrag

Susan Kuivalainen (red.). Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. [Utkomststödet på 2010-talet. Undersökning av utkomststödet klienter och beviljandep Praxis]. Institutet för hälsa och välfärd (THL). Rapport 9/2013. 242 sidor. Helsingfors, Finland 2013.

ISBN 978-952-245-865-0 (tryckt); ISBN 978-952-245-866-7 (nätpublikation)

Utkomststödet är ett ekonomiskt sista hands stöd inom socialskyddssystemet och dess ställning och roll har förändrats avsevärt under de senaste tjugo åren. Avsikten med detta aktuella forskningsprojekt, som finansierades av Social- och hälsovårdsministeriet, var att skapa en heltäckande översikt av utkomststödet.

I undersökningen utreddes med hjälp av registermaterial, medborgarenkäter samt enkät- och intervjumaterial som insamlats från nio kommuner för att granska utkomststödet klienter i fråga om stödets periodicitet samt klienternas låginkomstgrad, levnadsförhållanden och välmående. Därutöver utreddes praxisen vid beviljandet av utkomststödet: organiseringen av och arbetsfördelningen inom utkomststödsarbetet, föremål för stödet samt förfaranden vid beviljandet. Även användningen av ekonomiska incitament utreddes.

Antalet långvariga klienter som får utkomststöd har förallmänligats då man granskar stödets periodicitet. En större andel av stödtagarna än tidigare har fått stöd även under föregående år. Av de nya klienterna som får utkomststöd har ungefär hälften fått stöd även under följande år. Inkomstfattigdomen bland stödtagarna har blivit avsevärt vanligare under loppet av tjugo år. Även stödets fattigdomsminskande effekt har avtagit. Granskat enligt hushållstyper och åldersgrupper befann man att de fattiga hushållen bestod framför allt av ensamstående personer och unga under 25 år.

Utkomststödsclienternas levnadsförhållanden och välmående avviker från den övriga befolkningen. En betydande andel utkomststödsclienter har också kumulativa problem. Då man uppskattat behovet av socialarbete har det visat sig att klienterna därtill och med oftare i behov av annat stöd än utkomststöd.

En stor del av utkomststödsclienterna är klienter inom förmånshandläggningen. En stor förändring inom beviljandet av utkomststöd är således också att förmånshandläggningen blivit allt vanligare. I de nio undersökningskommunerna bestod cirka hälften av personalresurserna inom utkomststödsarbetet och vuxensocialarbetet av förmånshandläggare, och dessa fattade cirka 70 procent av alla inkomststödsbeslut.

Även om beviljandet av utkomststöd har separerats från socialarbetet, upplevde de anställda att utkomststödet är ett viktigt instrument inom socialarbetet. Utkomststödet ansågs dock ofta vara ett otillräckligt instrument och vid sidan om ekonomiskt stöd efterlystes även annat stöd. De anställda ansåg att det effektivaste sättet att främja utkomststödet lagstadgade mål var att utveckla klientarbetets innehåll.



Utkomststödets ekonomiska incitament upplevdes som viktiga men ofta otillräckliga och ineffektiva. Den prioriterade inkomsten har under tio år blivit etablerad praxis trots lagens tillfälliga karaktär. Den upplevdes som en rättvis metod för att beakta klienternas deltagande i arbetslivet. I fråga om sänkningen av grunddelen gick de anställdas åsikter isär. Cirka 40 procent av de anställda uppgav att de alltid eller ofta sänker utkomststödet om villkoren för sänkningen uppfylls. En dryg tredjedel av de anställda hade inte fattat ett enda beslut om sänkning av grunddelen i september 2012.

**Nyckelord:** utkomststöd, utkomststödsarbete, klient, fattigdom, välmående, förmåns-handläggning, övervägande, incitament, socialarbete

# Abstract

Susan Kuivalainen (ed.). Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. [Social assistance in the 2010s. A study on social assistance clients and granting practices]. National Institute for Health and Welfare (THL). Report 9/2013. 242 pages. Helsinki, Finland 2012. ISBN 978-952-245-865-0 (printed); ISBN 978-952-245-866-7 (online publication)

Social assistance is the last-resort form of financial support in the social security system. Its status and role have changed significantly over the past two decades. In this study funded by the Ministry of Social Affairs and Health, the aim was to conduct a comprehensive survey on social assistance.

Registers, population surveys, and survey and interview materials gathered in nine municipalities were used to investigate social assistance clients regarding recurrent social assistance receipt, income poverty, living conditions and wellbeing, and also practices in granting social assistance: how the work on social assistance is organised and distributed, how and to whom social assistance is granted, and how financial incentives are used.

Considering recurrence of social assistance receipt, long-term client relationships for social assistance have become somewhat more common. A larger share of social assistance recipients than before has received social assistance in previous years as well. Of the new recipients of social assistance, around half receive social assistance also in the following year. Income poverty among recipients of social assistance has become significantly more common over the past 20 years. The poverty-reduction effect of social assistance has also diminished. When the data were analysed by type of household and age group, it was found that poverty tended to concentrate in households of people living alone and of young people aged under 25.

Clients receiving social assistance differ from the rest of the population in terms of their living conditions and wellbeing. A significant percentage of them also suffer from accumulated disadvantage. Considered from the perspective of needs for social work, the findings show that clients receiving social assistance tend to need other kinds of support too.

The majority of social assistance clients go through the benefit handling procedure in writing. Indeed, the greatest change noted in the granting of social assistance is that the written benefit handling procedure has become more common. In the nine municipalities featured in this study, about half of the personnel resources allocated to social assistance and adult social work consisted of benefit officers, who made about 70 per cent of all social assistance decisions.

Although the granting of social assistance has become detached from social work, the employees interviewed considered that social assistance is an important tool of

social work. However, social assistance was also considered an inadequate tool, and there is a demand for other kinds of support besides financial support. The employees considered that improving the content of the client work would be the most effective way of promoting the attainment of the statutory goals for social assistance.

The financial incentives of social assistance were considered important but often insufficient and dysfunctional. The practise of 'priority income' has become established over the past ten years even though the Act providing for it was intended as temporary. It was seen as a fair way of allowing for clients to work. Employee opinions were divided on the reduction of the basic amount of social assistance. About 40 per cent of the employees reported that they reduced the basic amount always or almost always when the criteria for reduction were fulfilled. On the other hand, just over a third of the employees had made no basic amount reduction decisions in September 2012.

**Keywords:** social assistance, social assistance work, client, poverty, wellbeing, benefit handling, discretion, incentives, social work

## Sisällys

Lukijalle .....	3
Tiivistelmä .....	5
Sammandrag .....	7
Abstract .....	9

## TOIMEENTULOTUEN MUUTTUNUT ASEMA

<i>Susan Kuivalainen</i> .....	15
Viimesijainen toimeentulotuki .....	15
Toimeentulotuen muuttunut asema .....	17
Toimeentulotuen yhdenmukaistaminen ja kannustavuuden lisääminen .....	20
Yhdenmukaistamista ja yksinkertaistamista .....	20
Aktivointi ja kannustaminen keskeisiksi periaatteiksi .....	21
Toimeentulotuen tason kehittäminen .....	23
Muutokset toimeentulotuen myöntämiskäytännöissä .....	25
Tutkimusraportin rakenne .....	27

## 1 TOIMEENTULOTUEN SAAMISEN TOISTUVUUS JA ETUUKSIEN PÄÄLLEKKÄISYYS

<i>Timo M. Kauppinen, Pasi Moisio, Susanna Mukkila</i> .....	37
Aineisto ja käsitteet .....	38
Toimeentulotuen asiakasmäärien ja menojen kehitys .....	38
Toimeentulotuen saajien aiempi tuen saanti .....	40
Toimeentulotuen saamisen toistuvuus uusilla tuensaajilla .....	42
Toimeentulotuen saamisen toistuvuus iän, perhetyypin ja sosioekonomisen aseman mukaan .....	47
Etuuksien päällekkäisyys .....	49
Yhteenveto .....	52

## 2 TOIMEENTULOTUEN SAAJIEN KÖYHYYS JA TOIMEENTULOTUEN KÖYHYTTÄ VÄHENTÄVÄ VAIKUTUS 1990–2010

<i>Susan Kuivalainen, Seppo Sallila</i> .....	59
Aineisto ja menetelmä .....	60
Kotitalousmäärittelmä .....	60
Köyhyyden määrittely .....	61
Köyhyyttä vähentävän vaikutuksen mittaaminen .....	62
Toimeentulotuen saajien köyhyys 1990–2010 .....	63
Toimeentulotukea saaneiden köyhyys kotitaloustyypeittäin .....	66
Toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus 1990–2010 .....	69
Toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus kotitaloustyypeittäin .....	72
Yhteenveto ja lopuksi .....	75

### 3 TOIMEENTULOTUEN ASIAKKAIDEN ELINOLOT JA HYVINVOINTI

<i>Katri Hannikainen-Ingman, Susan Kuivalainen, Seppo Sallila</i> .....	81
Aineisto ja menetelmät .....	82
Taloudellinen hyvinvointi .....	85
Toimeentulovaikeudet .....	85
Taloudellinen tinkiminen ja aineellinen puute .....	87
Turvautuminen ystävien ja sukulaisten taloudelliseen apuun .....	89
Ylivelkaantuminen ja maksuvaikeudet .....	90
Asuminen .....	91
Terveys .....	94
Palveluiden käyttö ja tyytyväisyys palveluihin .....	96
Elintavat .....	99
Elämänlaatu .....	101
Sosiaalinen hyvinvointi .....	102
Osallistuminen .....	103
Henkinen hyvinvointi .....	105
Hyvinvoinnin puutteiden kasautuminen .....	107
Yhteenvedo ja lopuksi .....	108

### 4 TOIMEENTULOTUKITYÖ KUNNISSA – ORGANISOINTI, TYÖNJAKO JA KOKEMUKSET

<i>Peppi Saikku, Susan Kuivalainen</i> .....	115
Toimeentulotukityön organisointi .....	117
Henkilöstö .....	118
Etuuskäsittely .....	119
Työntekijöiden näkemykset etuuskäsittelystä .....	121
Etuuskäsittelyn ja sosiaalityön yhteys toimeentulotukityössä .....	124
Asiakkaiden poiminta sosiaalityöhön ja -ohjaukseen .....	124
Asiakkaan vaikutusmahdollisuudet .....	127
Syrjään jäävät asiakasryhmät .....	128
Tiimityö sosiaalityön ja etuuskäsittelyn yhdistäjänä .....	130
Tehtäväkuvat toimeentulotukityössä .....	132
Linjaukset toimeentulotuen päätöksenteossa .....	133
Toimeentulotukipäätösten määrä ja jakautuminen ammattiryhmittäin .....	136
Kokemukset toimeentulotukityöstä .....	139
Pohdintaa tehtäväkuvista .....	141
Johtopäätökset .....	142

## 5 MIHIN TOIMEENTULOTUKEA MYÖNNETÄÄN JA MIKSI?

<i>Susan Kuivalainen, Peppi Saikku</i> .....	151
Toimeentulotuen rakenne ja harkinta .....	151
Toimeentulotuki työvälineenä .....	154
Täydentävä toimeentulotuki .....	158
Täydentävän toimeentulotuen myöntämisen tavoitteet .....	158
Täydentävän toimeentulotuen käyttö menokohteittain .....	162
Ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen ja sen tavoitteet .....	165
Ehkäisevän toimeentulotuen käyttökohteet .....	168
Toimeentulotuen lakisääteisten tavoitteiden toteutuminen ja keinot toimeentulotuen kehittämiseksi .....	172
Yhteenvedo ja lopuksi .....	180

## 6 KEPPI JA PORKKANA TOIMEENTULOTUEN TYÖKALUINA – TOIMEENTULOTUKI JA KANNUSTIMET

<i>Jouko Karjalainen, Susan Kuivalainen, Katri Hannikainen-Ingman, Susanna Munkila</i> ...	189
Tutkimuskysymykset ja aineistot .....	190
Etuoikeutettu tulo – oikeudenmukaisuutta ja pragmatismia .....	193
Perusosan alentaminen jakaa mielipiteitä .....	201
Yhteenvedoa ja keskustelua .....	211

## YHTENVETO JA PÄÄTELMÄT .....

Keskeiset tulokset .....	215
Toimeentulotuki sosiaalisen osallisuuden edistäjänä .....	219
Jatkotutkimuksen tarpeita .....	221

## EPILOGI .....

Liite 1. Kunta-aineiston kuvaus .....	226
Liite 2. Kyselylomake .....	230



# Toimeentulotuen muuttunut asema

*Susan Kuivalainen*

Toimeentulotuki ja sen rooli ovat muuttuneet merkittävästi parinkymmenen viime vuoden aikana. Tutkimuksessa tavoitteenamme on tehdä kokonaisvaltainen katsaus muuttuneeseen toimeentulotukeen ja luoda ajantasainen kuva kuntien toimeenpanevasta toimeentulotuesta. Johdantoluvussa esittelemme, millaisesta tuesta toimeentulotuessa on kyse ja minkälaiseksi tueksi se luotiin. Tämän jälkeen keskitymme toimeentulotuessa tapahtuneisiin muutoksiin. Kuvaamme, miten toimeentulotuen rooli on muuttunut osana toimeentuloturvajärjestelmää, minkälaisia lakisääteisiä uudistuksia tukeen on tehty 1990-luvun puolivälin jälkeen ja minkälaisia muutoksia on tapahtunut toimeentulotuen myöntämiskäytännöissä. Johdannon lopussa esittelemme tutkimusraportin rakenteen.

## Viimesijainen toimeentulotuki

Toimeentulotuki on sosiaaliturvajärjestelmän viimesijainen taloudellinen tuki, jonka juuret ulottuvat vaivashoidon ja köyhäinhoidon kaudelle. Nykyaikaisesta toimeentulotuesta säädettiin vuonna 1984 voimaan tulleessa sosiaalihuoltolaissa. Laki korvasi huoltoavun viimesijaisena turvana ja korosti yksilön oikeutta toimeentulotukeen (STM 1988). Tuki luotiin yhteiskunnan viimesijaiseksi ja väliaikaiseksi tukimuodoksi yksilön ja perheiden poikkeuksellisissa elämäntilanteissa ilmenneisiin tilapäisiin taloudellisiin vaikeuksiin ja erityisiin menoihin. Erillinen laki toimeentulotuesta annettiin vuoden 1997 lopulla. Laissa toimeentulotuen tavoitteiksi asetettiin henkilön ja perheen vähintään välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja saajien itsenäisen selviytymisen edistäminen.

Perustuslaissa on taattu jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Viimesijaisen toimeentulotulotuen avulla turvataan perustuslaissa tarkoitettu välttämätön toimeentulo. Samalla viimesijainen tuki luo normin yhteiskunnassa hyväksytylle vähimmäistoimeentulon tasolle. Lakisääteisten tehtävien valossa toimeentulotuen tason tulisi tarjota ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo, ja lisäksi toimeentulotuessa ja siihen liittyvässä työssä tulisi olla sellaisia elementtejä ja välineitä, joilla tuen saajan itsenäistä selviytymistä voidaan edistää (STM 2007).

Toimeentulotuki on tarveharkintainen tuki. Tarveharkinnan käyttö sosiaaliturvatuksien ja palvelujen jakoperiaatteena on ollut sosiaalipolitiikan keskeisiä kiistakysymyksiä. Tarveharkinnalla pyritään varmistamaan tuen viimesijaisuus. Toimeentulotukea myönnetään vain silloin, kun henkilöllä ei ole muita tuloja tai muut tulot eivät ole tasoltaan riittäviä tai kun tulo ei ole käytettävissä toimeentulotukea myönnettäessä tai kun



---

henkilö ei voi saada riittävää toimeentuloa perheeltään. Toimeentulotukea on kutsuttu muun muassa yhteiskunnan perälaudaksi, koska sen tehtävä on huolehtia yksilöiden ja perheiden toimeentulosta työmarkkinoiden ja muiden yhteiskunnan tulolähteiden väliaikaisesti pettäessä (Hiilamo & Karjalainen 2010, 94).

Toimeentulotuen viimesijaisuus ilmenee myös siinä, että tuen hakijalle myönnetään välttämätön toimeentulo vain siinä tapauksessa, ettei hän ole kyennyt muulla tavoin hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää toimeentuloa. Toimeentulotukilaki korostaa hakijan elatusvelvollisuutta pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan sekä puolisonsa ja alaikäisten lastensa elatuksesta. Tarveharkintaisten etuuksien piirissä onkin oltu poikkeuksellisen kiinnostuneita asiakkaiden käyttäytymisestä. Kysymys on kietoutunut siihen, ovatko tuen saajat oikeasti syyttään vai itse aiheutetusti laiskuuttaan tuen tarpeessa (ks. Kangas & Sikiö 1996).

Toimeentulotuki on tarkoitettu tilapäisiin taloudellisiin vaikeuksiin, joten sitä hakevan tilanne on otettava huomioon tavalla, jota mikään muu sosiaaliturvajärjestelmän osa ei tee (Hiilamo ym. 2004). Kunnan viranomaisilla on valtaa arvioida, mitä asiakas tarvitsee ja mihin hänellä on oikeus. Harkinnan katsotaan mahdollistavan erityisten tarpeiden ja erilaisten yksilöllisten olosuhteiden huomioon ottamisen. Tarveharkinnalla on katsottu olevan myös monia kielteisiä puolia. Tulojen ja menojen yksityiskohtainen selvittäminen tuntuu asiakkaan yksityisyyteen puuttumiselta, ja tuen hakeminen koetaan nöyryyttävänä. Tarveharkinta myös hidastaa toimeentulotuen myöntämistä. (STM 1988.) Toimeentulotuen alikäyttö on muun muassa näiden tekijöiden vuoksi yleistä (Virjo 2000; Kuivalainen 2007; Honkanen 2008; Kuivalainen 2010a). Harkinnan roolia on pyritty vähentämään tuen myöntämiskäytännöissä, mutta se on edelleen keskeistä toimeentulotuen myöntämisessä.

Toimeentulotuen ja sitä edeltäneiden viimesijaisten taloudellisten avustusten saajia on pidetty paitsi yhteiskunnan pienituloisimpana väestön osana myös yhteiskunnasta syrjäytyneinä. 1990-luvun vaihteessa ilmestyneet tutkimukset osoittivat hyvinvointipuutteiden kasautuvan vahvasti toimeentulotuen saajiin (Heikkilä 1990; Ritakallio 1991). Viimesijaisessa avussa ei ole ollut kyse pelkästä taloudellisesta avustamisesta, vaan apuun on liittynyt pyrkimys vahvistaa omaehtoista toimeentuloa sosiaalityön menetelmin. Sosiaalityön keskeinen sisältö on alkuajoista lähtien liittynyt köyhien ihmisten kanssa tehtävään työhön, jossa tavoitteena oli alkuvaiheessa köyhien kasvattaminen ja myöhemmin omaehtoisen selviytymisen vahvistaminen (Sipilä 1989; Toikko 2005). Toimeentulotuki ja sosiaalityö ovat kytkeytyneet tiiviisti yhteen Suomessa ja muissa Pohjoismaissa (Haapola & Mäntysaari 1997; Lødemel 1997).

Missä määrin toimeentulotuki liittyy edelleen sosiaalityöhön ja missä määrin tuen asiakkaat ovat nykyään muunlaisen avun tarpeessa, on epäselvää. Kahdenkymmenen viime vuoden aikana toimeentulotuen käsittelyä on siirretty sosiaalityöntekijöiltä etuuskäsittelijöille, ja perinteinen sosiaalityön ja toimeentulotuen tiukka kytkös on heikentynyt. Samanaikaisesti myös toimeentulotuen asiakaskunta on muuttunut monella tapaa.

## Toimeentulotuen muuttunut asema

1990-luvun lama muutti toimeentulotuen aseman. Laman aikana toimeentulotukea saavien määrä kaksinkertaistui muutamassa vuodessa. Korkeimmillaan asiakasmäärä oli vuonna 1996, jolloin tukea sai lähes 345 000 kotitaloutta ja 610 000 henkilöä. Tuen varassa oli tuolloin liki 12 prosenttia väestöstä. Vuosina 1997–2008 toimeentulotukiasiakkaiden määrä väheni talouskasvun ja työllisyyden parantuessa, mutta tukea saavien määrä ei kuitenkaan laskenut missään vaiheessa lamaa edeltäneelle tasolle. Tuensaajien määrällä arvioituna viimesijaisesta turvasta on tullut 20 vuoden aikana aiempaa tärkeämpi osa toimeentuloturva<sup>1</sup>.

Toimeentulotuen tarpeen on osoitettu seuraavan pienellä viiveellä taloussuhdanteita (Stenberg 1998). Tukea saavien määrä kasvoi vuonna 2009 finanssikriisin aiheuttaman taantuman myötä, mutta asiakasmäärä kääntyi jo seuraavana vuonna laskuun. Vuonna 2011 toimeentulotukea sai 240 000 kotitaloutta ja 372 000 henkilöä. Toimeentulotuen saajien väestöosuus oli 6,9 prosenttia. Toimeentulotukiasiakkuuden keskeinen taustatekijä on työttömyys, ja asiakasmäärät seuraavat viiveellä myös työllisyydessä tapahtuneita muutoksia (ks. esim. Saarela 2003). Lähes puolella (45 %) toimeentulotukea saaneista kotitalouksista pääasiallinen tulolähde oli työttömyysturva marraskuussa vuonna 2011 ja toimeentulotukiasiakkaiden työttömyysaste oli liki 90 prosenttia (89,6 %). (THL 2013.)

Sekundaarinen köyhyys määritti 1990-luvulta lähtien entistä selkeämmin toimeentulotuen saamista (Raunio 2000, 134). Sekundaarisella köyhyydellä tarkoitetaan toimeentulotuen tarpeen syntymistä ensisijaisen sosiaaliturvajärjestelmän toimintatavassa olevista puutteista. Sen tyypillisiä muotoja ovat ensisijaisten etuuksien viivästyisestä aiheutuva ”kitkaluonteinen köyhyys” ja etuuksien riittämätöntä tasoa ilmentävä ”tulonsiirtoköyhyys” (Haapola 2004, 26; ks. myös Leisering & Leibfried 1999).

Kasvaneella osalla toimeentulotukea saaneista kotitalouksista pääasiallisena toimeentulolähteenä on jokin muu sosiaaliturva. Lähes 80 prosentilla asiakkaista oli muu sosiaaliturva pääasiallisena tulolähteenä marraskuussa vuonna 2011, vastaavasti vuonna 1990 muu sosiaaliturva oli pääasiallisena tulolähteenä noin puolella (49,1 %) asiakkaista. Muun sosiaaliturvan yleisyys pääasiallisena toimeentulolähteenä ilmentää ensisijaisten etuuksien riittämätöntä tasoa suhteessa perustoimeentulotuen tasoon. Etuuksien päällekkäisyyden vuoksi toimeentulotuen on katsottu muuttuneen yhä useammalle tuen saajalle osaksi perusturvajärjestelmää, missä toimeentulotuen nähdään paikkaavan ensisijaisen perusturvan puutteita (ks. esim. Särkelä & Eronen 2007).

Etenkin asumismenojen kohdalla toimeentulotuella on aiempaa merkittävämpi rooli. Pienituloisten asumismenot ovat kasvaneet yleistä hintakehitystä nopeammin, samalla kun asumistuen saamisen tulorajat ovat laskeneet. Yleistä asumistukea saaneiden todellisten asumismenojen ja asumistuessa hyväksytyjen asumismenojen kuilu on siten kasvanut (THL 2011). Asumistuen normit vaikuttavat tuntuvasti toimeentulotuen

---

<sup>1</sup> Huoltoavun aikana (1957–1983) avun piirissä oli keskimäärin kolmesta viiteen prosenttia väestöstä.

---

tarpeeseen; yksin asuvilla työttömyysturvan perusturvan saajilla toimeentulotuen tarve perustui yli 90-prosenttisesti niihin asumiskustannuksiin, joita asumistuki ei korvaa (Honkanen 2010). Toimeentulotuessa korvataan korkeampia asumismenoja kuin Kelan asumistuessa. Kelan syyperusteista etuutta ja asumistukea saava kotitalous onkin lähes aina oikeutettu myös toimeentulotukeen. 1990-luvulla toimeentulotukimenoista arvioitiin noin kolmanneksen menevän asumismenojen korvaukseen, vuonna 2010 osuuden arvioitiin olevan noin puolet (Heinonen 2010).

On huomattava, että vähimmäisturvaetuuksien päällekkäinen saaminen tai toimeentulotuen tarpeen aiheutuminen ensisijaisten toimeentuloetuuksien riittämättömyydestä ei ole ainoastaan kahdenkymmenen viime vuoden ilmiö. Jo 1980-luvun lopulla todettiin, että ensisijaisten toimeentuloturvajärjestelmien taso oli usein riittämätön ja niiden taso jäi toimeentulotuen alapuolelle (STM 1988). STM:n toimeentulotukityöryhmä (STM 1988) ehdotti, että vähimmäisturvaetuuksien tasoa tulisi korottaa, jotta niiden alhaisuudesta johtuvaa toimeentulotuen tarvetta voitaisiin vähentää. Erityisesti työttömyysturvan pienuus aiheutti toimeentulotuen tarvetta. Toimeentulotukea saaneista joka toinen oli työtön toukokuussa 1986, ja noin joka neljäs toimeentulotuen saajista sai samanaikaisesti työttömyysturvaa. (Lauronen 1988.)

Toimeentulotuen taso nousi merkittävästi ensin sosiaalihuoltolain yhteydessä ja sitten vuosina 1985 ja 1986 tehtyjen korotusten myötä<sup>2</sup>. Siirtyminen toimeentulotuen laajaan perusosaan<sup>3</sup> vuosina 1989–1993 korotti edelleen viimesijaisen sosiaaliturvan tasoa suhteessa ensisijaisiin perusturvaetuuksiin, joihin ei tehty vastaavia korotuksia. Järjestelmän ”valuviika” – ensisijaisten sosiaaliturvaetuuksien alhainen taso ja niiden riittämättömyys suhteessa viimesijaisessa turvassa määritellyyn vähimmäistulon tasoon – tuli aiempaa selvemmin syyksi toimeentulotuen tarpeelle, kun suurempi osa työikäisestä väestöstä joutui turvautumaan perusturvaetuuksiin työllisyysilanteen heikentyessä laman aikana. Tämä kehitys on samalla hämärtänyt toimeentulotuen alkuperäistä tarkoitusta: toimia viimesijaisena tukena lyhytaikaisissa tavanomaisista poikkeavissa elämäntilanteissa.

Toimeentulotuen tarve on muuttunut myös siinä, että toimeentulotuen varassa ollaan entistä pidempään. Vuonna 2011 toimeentulotukea saatiin keskimäärin kuusi kuukautta kalenterivuoden aikana, kun vuonna 1990 tukea saatiin keskimäärin vajaat neljä kuukautta. Viimesijaisesta tuesta katsotaan tulleen osalle väestöstä vakiintuneempi ja jatkuva toimeentulolähde (Parpo & Moisio 2006, 112). Toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkuutta on Suomessa tutkittu vähän, ja tutkimukset tarkastelevat pääsääntöisesti 1990-luvun kehitystä (ks. kuitenkin Haapola 2004; Parpo & Moisio 2006; Haapola & Kauppinen 2007). Olemassa oleva tieto 2000-luvun kehityksestä rajoittuu vuosittaiseen toimeentulotukitilastoon.

---

<sup>2</sup> Perusosan taso korotettiin 1.1.1985 vastamaan 50 %:a kansaneläkkeestä yksinäiselle henkilölle, ja 1.1.1986 se korotettiin 55 %:iin täydestä kansaneläkkeestä.

<sup>3</sup> Laajan perusosan suuruus asetettiin 80 %:iin täydestä kansaneläkkeestä.

Toimeentulotuen asiakasrakenne on myös muuttunut. Toimeentulotuessa työskennellään 2010-luvulla hyvin erilaisen asiakaskunnan kanssa kuin 20 vuotta sitten. Toimeentulotuen saajat ovat nuortuneet. 1990-luvun alussa noin joka viides toimeentulotuen saaja oli 18–29-vuotias, vuonna 2011 miltei neljännes toimeentulotuen saajista oli alle 30-vuotias. Aiempaa suurempi osa nuorista saa nykyään toimeentulotukea. Vuonna 2011 miltei joka seitsemäs 20–24-vuotias sai toimeentulotukea ainakin kerran vuoden aikana, vastaavasti vuonna 1990 tukea sai joka kymmenes nuori. (THL 2013.) Työttömyysturvan ehtojen kiristämisen myötä huomattava osa työttömistä nuorista ei ole oikeutettu työttömyysturvaan, ja siksi työttömän nuoren tulona on tänä päivänä usein toimeentulotuki. Tulottomat kotitaloudet – kotitaloudet, joilla ei ole vuoden aikaan yhtään veronalaisia tuloja – paikantuvat vahvasti nuoriin (Honkanen 2011). Vaikka pitkäaikainen tuensaanti on yleistä myös nuorten keskuudessa, niin pitkäaikaisasiakkaita on suhteellisesti eniten vanhemmissa ikäryhmissä.

Yksi keskeinen muutos suomalaisessa yhteiskunnassa on maahanmuuttajaväestön merkittävä kasvu 1990-luvun alusta lähtien. Vuosina 1990–2010 maahanmuuttajien määrä kuusinkertaistui Suomessa. Ulkomaalaisten heikomman työmarkkina-aseman vuoksi heidän tulotasonsa ja ansiosidonnainen sosiaaliturvansa jäivät usein heikoiksi, mikä heijastuu puolestaan yleisen asumistuen ja toimeentulotuen saantiin. (Hämäläinen ym. 2005; Linnanmäki-Koskela 2010.) Maahanmuuttajien toimeentulotukiasiakkuutta on Suomessa tutkittu hyvin vähän (ks. kuitenkin Tervola & Verho 2013). Muissa Pohjoismaissa tehdyt tutkimukset osoittavat, että maahanmuuttajilla on korkeampi todennäköisyys saada tukea pitkäaikaisesti ja heidän määränsä kasvu selittää toimeentulotuen kasvaneita kustannuksia (ks. mm. Dahl & Lorentzen 2003; Bergmark & Bäckman 2004).

Toimeentulotuki nähdään usein korostetusti perheettömille kohdistuvana etuutena. Tuen saannin tarkastelu kotitaloustyypeittäin osoittaa, että yli 70 prosenttia kaikista tukea saaneista kotitalouksista on yhden henkilön kotitalouksia. Yksin asuvien aikuisten osuus toimeentulotukea saaneista kotitalouksista on ainoana kotitaloustyyppinä kahdenkymmenen vuoden aikana kasvanut. Toimeentulotukiasiakkuuden tarkastelu rajoittuu usein kotitaloustyyppeihin. Kun lasketaan eri kotitaloustyypeissä asuvien henkilöiden osuus kaikista vuonna 2011 toimeentulotukea saaneista, lähes puolet (45 %) heistä kuului lapsiperheisiin (yhden tai kahden huoltajan lapsiperheisiin). Huomionarvoista on, että neljännes toimeentulotuen piirissä olevista on alle 18-vuotiaita lapsia. Yleisintä tuen saaminen on yksinhuoltajilla, joista joka neljäs oli toimeentulotuen asiakkaana vuonna 2011. (THL 2013.) Nämä huomioon ottaen puhe toimeentulotuesta korostuneesti perheettömien etuutena on harhaanjohtava.

Toimeentulotukimenojen kehitys 2000-luvulla poikkeaa saajamäärän kehityksestä; toimeentulotukimenot ovat pääsääntöisesti kasvaneet jokaisena vuonna. Kasvu on ollut voimakasta 2000-luvun puolivälin jälkeen. Vuonna 2011 toimeentulotukimenot olivat lähes kolmanneksen korkeammat kuin vuonna 2005. Toimeentulotukimenojen osuus kaikista sosiaalimenoista on edelleen kuitenkin alhainen. Toimeentulotukimenojen osuus sosiaalimenoista on ollut 2000-luvulla keskimäärin noin yhden prosentin, 1990-luvun alkuun verrattuna ero on noin 0,3 prosenttiyksikköä.

## Toimeentulotuen yhdenmukaistaminen ja kannustavuuden lisääminen

Toimeentulotuen lainsäädäntöön on tehty useita muutoksia kahdenkymmenen vuoden aikana. Liitetaulukkaan 1 on koottu toimeentulotukeen vuosina 1995–2013 kohdistuvat keskeiset lakimuutokset. Uudistuksilla on tavoiteltu 1) järjestelmän yksinkertaistamista ja toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjen yhdenmukaistamista, 2) järjestelmän kannustavuuden lisäämistä ja 3) viimesijaisen toimeentuloturvan tason parantamista.

### Yhdenmukaistamista ja yksinkertaistamista

1990-luvun alkupuolella jatkuivat 1980-luvulla alkaneet pyrkimykset toimeentulotukijärjestelmän yksinkertaistamiseksi ja yhdenmukaistamiseksi. Vuonna 1984 voimaan tullessa sosiaalihuoltolaissa toimeentulotuesta tuli subjektiivinen oikeus. Valtioneuvosto määritteli yleiset perusteet toimeentulotuen suuruuden määrittämiseksi, mikä yhtenäisti toimeentulotuen määräytymisperusteita kunnissa. Kunnille jäi kuitenkin yhä huomattavasti harkintavaltaa, koska toimeentulotuen perusteita ei määritelty yksityiskohtaisesti. (STM 1988.) Vuosina 1989–1993 siirryttiin laajaan perusosaan, mikä edelleen yhtenäisti tuen tasoa ja myöntämiskäytäntöjä.

Järjestelmän yksinkertaistaminen oli tavoitteena myös vuonna 1998 voimaan tullessa toimeentulotukilaissa. Laki oli periaatteelliselta kannalta tärkeä, koska toimeentulotuesta säädettiin ensimmäistä kertaa erillisellä lailla. Laki korosti toimeentulotuen luonnetta sosiaalisena oikeutena. Uuteen lakiin siirrettiin suurin osa vanhoista säädöksistä, joten siinä mielessä kyse ei ollut täysin uudesta laista. Uudistus pyrki selkeyttämään vähimmäisturvajärjestelmää ja pienentämään viimesijaisen tuen tarvetta: keskeisten ensisijaisten sosiaaliturvaetuksien tasoa korotettiin samalla, kun toimeentulotuen tasoa laskettiin. (Ks. Arajärvi 1997; Ukkola-Kettula 2000; Keskitalo ym. 2000.)

2000-luvulla tehdyillä uudistuksilla on pyritty yhtenäistämään toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjä, etenkin sen käsittelyaikoja. Toimeentulotukiasioiden käsittelyssä alkoi esiintyä viiveitä, kun toimeentulotukiasiakkaiden määrä kasvoi 1990-luvulla. Eduskunnan oikeusasiamies antoi kunnille useita huomautuksia liian pitkistä toimeentulotukiasioiden käsittelyajoista. Vuonna 2000 säädettiin, että toimeentulotukiasiat oli käsiteltävä kunnassa viivytyksettä. Käsittelyajoissa esiintyi edelleen puutteita, vain 75 prosenttia kunnista saavutti sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelman mukaisen korkeintaan yhden viikon jonotusajan (Gissler & Saarela 2001; Lamminpää 2004).

Vuonna 2007 toimeentulotuen käsittelyajoille säädettiin laissa määräajat. Tavoitteeksi asetettiin, että kaikissa kunnissa toimeentulotukipäätöksen saisi ilman viivytystä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen tekemisestä. Kiireellisessä tilanteessa päätös on tehtävä samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä. Lisäksi säädettiin, että asiakkaan tulee päästä keskustelemaan henkilökohtaisesti sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan kanssa viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä sen jälkeen, kun asiakas on tätä pyytänyt. (Ks. Viljanen ym. 2008.) Kaikissa kunnissa ei edel-

---

länkkään pystytä toteuttamaan niin sanottua sosiaalitakuuta lain määräämässä ajassa (Valvira 2012). Käsittelyaikojen ohella myös toimeentulotuen määräytymisaikoja on pyritty yhtenäistämään.

Vuonna 2006 toimeentulotuen rakennetta uudistettiin jakamalla tuki perustoimeentulotukeen ja täydentävään toimeentulotukeen. Uudistuksen tavoitteena oli turvata asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu ja perustoimeentulotuen yhtäläinen taso. Laki ei muuttanut tuen määräytymisperusteita. Samassa yhteydessä tuli voimaan myös lakiuudistus työmarkkinatuen ja toimeentulotuen rahoituksen yhtenäistamisestä ja johdonmukaistamisesta. Tämä ei myöskään muuttanut toimeentulotuen määräytymisperusteita. Kyseessä oli rahoitusuudistus, jonka tarkoitus oli jakaa pitkäaikaistyöttömyydestä syntyviä kustannuksia tasaisemmin valtion ja kuntien välillä ja kannustaa kuntia työllistämään pitkäaikaistyöttömiä. Uudistuksessa haluttiin lisätä kuntien vastuuta työttömyyden hoidosta siirtämällä niille osa työmarkkinatuen rahoituksesta. Samalla se asetti taloudellisen kannustimen kunnille aktivoida pitkäaikaistyöttömiä. (Ks. Hämäläinen ym. 2009.)

Vuonna 2008 poistettiin kuntien kalleusluokitukset toimeentulotuen perusosista: toisen kuntaluokan mukaiset etuudet korotettiin ensimmäisen kalleusluokan etuuksien tasolla. Uudistus yhtenäisti toimeentulotuen tasoa. Samalla se merkitsi, että alemman kalleusluokan kunnissa yksinasuvan perusosa nousi noin neljä prosenttia.

Järjestelmän yksinkertaistaminen on ollut viime vuosikymmenen keskeisimpiä tavoitteita. Muutokset ovat korostaneet yksityiskohtaisen sääntelyn ja valtakunnallisten normien merkitystä siten, että kuntien väliset erot ja harkinnan rooli vähenisivät ja kansalaisten yhdenvertainen kohtelu paranisi. Toisaalta tavoitteena on ollut koko vähimmäisturvajärjestelmän järkeistäminen siten, että toimeentulotuen tarve vähenisi. Järjestelmän yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen oli myös yksi sosiaaliturvan kokonaisuudistusta pohtineen SATA-komitean (STM 2009) työn tavoitteista. Järjestelmän yksinkertaistamiseen liittyvät myös esitykset toimeentulotuen siirrosta Kansaneläkelaitoksen (Kelan) hoidettavaksi. Muun muassa 1990-luvun alkupuolella toiminut vähimmäisturvatyöryhmä (STM 1995) esitti osittain Kelan maksamaa ns. tulotakuuta (ks. lisää Muutokset toimeentulotuen myöntämiskäytännöissä).

## Aktivointi ja kannustaminen keskeisiksi periaatteiksi

1990-luvun jälkipuolelta lähtien toimeentulotuen uudistaminen painoittui työn kannustavuuden ja aktivoivien elementtien lisäämiseen. Aktivointipolitiikan rantautuessa Suomeen alettiin toimeentulotuessa korostaa tuen saajien omaehtoisuutta, työnhakua ja kannustavuutta (Hiilamo ym. 2004, 5). Tärkeäksi näkökohdaksi tuli ihmisten kannustaminen omaehtoiseen toimeentulon hankkimiseen. Taustalla vaikutti muun muassa se, että toimeentulotuesta oli tullut yhä useamman työttömän, etenkin pitkäaikaistyöttömän, toimeentulon lähde. Aktivoinnissa voidaan käyttää joko negatiivisia tai positiivisia kannustimia – keppiä tai porkkanaa. ”Keppipolitiikassa” tavoitteena on kannustaa tuen saajia taloudellisen pakotteen uhalla työhön, koulutukseen tai niitä

vastaaviin toimenpiteisiin. ”Porkkanapolitiikassa” tuen saajia pyritään ohjaamaan rahallisin kannustein vastaanottamaan työtä tai osallistumaan koulutukseen.

Paavo Lipposen ensimmäisen hallituksen kaudella (1995–1999) työn ensisijaisuus toimeentulon lähteenä nostettiin vahvasti esiin. Vuonna 1996 tuli voimaan perusosan alentamista koskeva säännös. Muutos oli merkittävä, sillä se toi toimeentulotukeen keppipolitiikan ja ilmensi uudenlaista asennoitumista viimesijaiseen sosiaaliturvaan. Tuen myöntäjä sai mahdollisuuden alentaa toimeentulotuen perusosaa 20 prosenttia silloin, kun hakijan toimeentulotuen tarve aiheutui siitä, että hän oli ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilöidystä työstä tai työvoimapoliittisesta toimenpiteestä. Vuonna 1997 säädetyn toimeentulotukilain keskeisenä tavoitteena oli myös kannustavuuden lisääminen (Arajärvi 1997). Laissa säädettiin mahdollisuudesta alentaa perusosan suuruutta 40 prosentilla enintään kahdeksi kuukaudeksi kerrallaan, jos tuen saaja toistuvasti kieltäytyy toimenpiteistä.

Perusosan alentamisen mahdollisuutta on sittemmin laajennettu koskemaan muun muassa maahanmuuttajan tai turvapaikanhakijan kotoutumista edistäviä toimenpiteitä, työttömän toimeentulotuen saajan kuntouttavaa työtoimintaa ja nuoren toimeentulotukiasiakkaan koulutusta. Toimeentulotuen saaminen perustuu entistä selvemmin oikeuksien ja velvollisuuksien vastavuoroisuuteen. Vuonna 2001 toimeentulotukilakiin lisättiin määräys 17–64-vuotiaan työttömän henkilön velvollisuudesta ilmoittautua työttömänä työnhakijana työvoimatoimistoon. Velvoitteen nähtiin tukevan toimeentulotuen tarkoitusta eli viimesijaisuutta ja itsenäisen selviytymisen edistämistä (HE 184/2000).

Muutokset ovat vahvistaneet toimeentulotuen sidosta työhön – tai laajemmin aktiiviseen toimintaan. Oikeutta viimesijaiseen sosiaaliturvaan on alettu arvioida entistä selvemmin yhteiskunnallisen aktivoitumisen ja erityisesti työmarkkinoille aktivoitumisen kannalta (Raunio 2000, 232). Vaikka keppipolitiikka on ollut käytössä jo usean vuoden ajan, perusosan alentamisen vaikutuksista ja politiikan toimivuudesta on hyvin vähän tietoa (ks. kuitenkin Ukkola-Kettula 2000; Keskitalo ym. 2000; Palola ym. 2012).

Vuonna 2001 voimaan tullut laki kuntouttavasta työtoiminnasta ilmensi osaltaan myös muuttunutta politiikkaa ja oli konkreettinen osoitus uudenlaisesta aktiivisesta sosiaalipolitiikasta. Lain säätäminen liittyi Lipposen toisen hallituksen (1999–2003) ohjelmassa esitettyihin toimenpiteisiin, joiden tavoitteena oli työllisyysasteen nostaminen sekä syrjäytymisen ja köyhyyden estäminen. Lähtökohtana kuntouttavan työtoiminnan laissa oli työn merkityksen korostaminen paitsi toimeentulolähteenä myös keinona ehkäistä syrjäytymistä. Oikeus viimesijaiseen sosiaaliturvaan kytkettiin tiiviimin kuntouttavaan työtoimintaan osallistumiseen. Laki sisälsi uusia velvollisuuksia niin kunnalle kuin tuen saajallekin. Osallistuminen aktivointisuunnitelman laadintaan oli kaikkien lain aktivointiehdon täyttävien työttömien velvollisuus. Osallistuminen kuntouttavaan työtoimintaan velvoitti alle 25-vuotiaita lain piiriin kuuluvia henkilöitä. (Ks. Ala-Kauhaluoma ym. 2004.) Kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuus laajeni yli 25-vuotiaisiin työnhakijoihin vuoden 2010 alusta (Karjalainen & Karjalainen 2010).

Vuosituhanneen vaihteessa säädettiin myös muista uusista taloudellisista kannustimista. Vuonna 2001 tuli voimaan säännös, jonka myötä työmarkkinatukea saavalle



toimenpiteiden aikana maksettu ylläpitokorvaus ja kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisen aikana maksettu toimintaraha etuoikeutettiin toimeentulotuessa. Näitä tuloja ei otettu tulona huomioon toimeentulotuessa. Tavoitteena oli näin parantaa aktivointitoimenpiteisiin osallistuvan henkilön etuuksia ja lisätä taloudellista kannustinta osallistua työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin.

Huhtikuussa 2002 toimeentulotuesta annettua lakia muutettiin väliaikaisesti siten, että vähintään 20 prosentista hakijatalouden nettomääräisistä ansio- tai yrittäjätuloista tuli toimeentulotuessa etuoikeutettu tulo. Etuoikeutetun tulon enimmäismääräksi päätettiin 100 €/kk. Väliaikainen säännös oli voimassa vuoden 2005 maaliskuun loppuun. Säännöksen voimassaoloaikaa on sittemmin jatkettu, ja etuoikeutetun tulon kuukausittaista enimmäismäärää on nostettu 100 eurosta 150 euroon. Tällä hetkellä menettelyä on päätetty jatkaa vuoden 2014 loppuun saakka. Uudistuksen tarkoituksena on kannustaa toimeentulotukea saavia kotitalouksia vastaanottamaan työtä. Etuoikeutetun tulon arviointitutkimuksessa (Hiilamo ym. 2004) ilmeni, että toimeentulotukiasiakkaiden työtulojen saanti lisääntyi vähän. Tutkimuksesta on kuitenkin pian kymmenen vuotta, eikä etuoikeutetun tulon merkitystä ole sen jälkeen tutkittu.

Vuonna 2013 toimeentulotuessa etuoikeutetuksi tuloksi muutettiin myös työttömyyspäivärahan korotusosa ja korotettu ansio-osa, muutosturvalisä sekä muutosturvan ansio-osa ja työmarkkinatuen korotusosa. Muutos yhdenmukaisti järjestelmää. Taloudelliset kannusteet eivät enää riipu siitä, mitä tukimuotoa henkilö saa työllisyystoimenpiteen aikana. (Ks. Kuivalainen ym. 2012.)

Kahdenkymmenen viime vuoden aikana pyrkimyksenä on ollut toimeentulotukijärjestelmän muuttaminen kannustavampaan suuntaan. Valtaosa 1990-luvun puolenväliin jälkeen toteutetuista lainsäädännöllisistä muutoksista koskee tuen saajien aktivointia. Työllistymisen kysymykset kytkeytyvät entistä vahvemmin kunnalliseen sosiaalityöhön ja työskentelyyn heikossa työmarkkina-asemassa olevien toimeentulotukiasiakkaiden kanssa. Toimeentulotuki on tullut voimakkaammin osaksi aktivointipolitiikkaa (ks. esim. Johansson & Hvinden 2007). Valtio on politiikallaan myös pyrkinyt ohjaamaan kuntia niin, että ne osallistuisivat aktiivisemmin pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen.

## Toimeentulotuen tason kehittäminen

2000-luvulla toimenpiteet kohdistuivat myös toimeentulotuen tasoon. Useissa tutkimuksissa oli vuosituhaten vaihteessa tullut esiin toimeentulotuen alhainen taso (Aatola & Viinisalo 1999; Forma ym. 1999; Kosunen 1999). Tutkimukset osoittivat, että köyhyys keskittyy vähimmäisturvaetuuksia saaviin kotitalouksiin (Kangas & Ritala 2003). Pienituloiset, usein pitkään toimeentulotuen tarpeessa olleet kotitaloudet joutuivat turvautumaan kirkon ja muiden järjestöjen apuun (Iivari & Karjalainen 1999; Heikkilä ym. 2000).

Vuonna 2000 muutettiin lakia ehkäisevän toimeentulotuen ja toimeentulotuen lisäosan käytöstä. Uudistuksen tavoitteena oli tehostaa toimeentulotukijärjestelmää niin, että se voisi toimia aikaisempaa joustavammin taloudellisissa vaikeuksissa olevien



ihmisten auttamiseksi ja syrjäytymisen torjumiseksi. Uusi säädös oli kuntia velvoittavampi, ja siinä kuvattiin tuen tavoitteita laajemmin. Laki korosti aikaisempaa selvemmin asiakkaiden omatoimisen suoriutumisen edistämistä sekä syrjäytymisen ja pitkäaikaisen tukiriippuvuuden ehkäisemistä. Valtioneuvosto muutti myös toimeentulotuesta annettua asetusta väljentämällä toimeentulotuen silloisen lisäosan myöntämisperusteita ja lisäämällä säädöksiin täsmällisempiä myöntöperusteita. Arviointitutkimus osoitti toimeentulotuen lisäosan ja ehkäisevän toimeentulotuen käytön lisääntyneen lakimuutoksen jälkeen (ks. Karjalainen ym. 2003; Hiilamo ym. 2004).

Vuonna 2001 hallitus kokosi köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisen toimenpideohjelman, joka julkisuudessa nimettiin köyhyyspaketiksi. Tämä oli hallituksen keskeinen toimi köyhyyden ehkäisemiseksi. Toimenpiteet eivät koskeneet suoraan toimeentulotukea. Paketti sai kritiikkiä, koska vähimmäisturvan yhteensovitukseen vuoksi toimeentulotuen varassa elävien tulotaso ei noussut. (Kuivalainen ym. 2005.) Vuosina 2005 ja 2006 valmisteltiin uudet ”kaikkein heikoimmassa asemassa olevien tukemiseksi ehdotettujen toimenpiteiden” kokonaisuudet. Osana vuoden 2005 köyhyyspaketin toimenpiteitä toimeentulotuesta poistettiin asumismenojen seitsemän prosentin omavastuu. Uudistus paransi pienituloisten perheiden taloudellista asemaa. Vuonna 1998 voimaan tullutta asumismenojen omavastuuta oli pidetty kohtuuttomana, ja sen katsottiin heikentävän tuen varassa elävien tilannetta ja aiheuttavan tarvetta toimeentulotuen lisäosalle (Hiilamo ym. 2004).

2000-luvun jälkipuolella ilmestyi useampi toimeentulotuen tasoa ja riittävyyttä arvioiva tutkimus. Tutkimustulokset osoittivat toimeentulotukijärjestelmän saavuttavan aiempaa heikommin sille asetetut tavoitteet; tuen taso oli jäänyt jälkeen yleisestä tulokehityksestä ja perus- ja vähimmäisturvaa saavien köyhyys oli kasvanut (esim. Ritakallio 2007; Kangas & Ritakallio 2008; Kuivalainen 2010b; Lehtinen ym. 2010; Moisio 2010; Kuivalainen 2011). Vuonna 2010 eduskunta hyväksyi SATA-komitean ehdotuksesta esityksen perusturvan tason säännönmukaisesta arvioinnista (HE 108/2010). Lain mukaan perusturvan riittävyyttä arvioidaan joka neljäs vuosi ennen eduskuntavaaleja, jolloin sen tulokset on käytettävissä muun muassa hallitusohjelmaa sovittaessa. Ensimmäinen perusturvan riittävyyden arviointiraportti julkaistiin maaliskuussa 2011 (THL 2011). Raportti osoitti, että perusturvan taso on Suomessa matala ja jäänyt jälkeen yleisestä tulokehityksestä.

Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa (2011–2015) köyhyyden ja eriarvoisuuden kysymykset saivat keskeisen sijan, ja vuoden 2012 alussa tuli voimaan perusturva-uudistus. Toimeentulotukeen tehtiin kuuden prosentin tasokorotus, ja yksinhuoltajien perusosa nostettiin 10 prosenttia korkeammalle kuin yksin asuvien. Toimeentulotuen korotus oli ensimmäinen 20 vuoteen. Samassa yhteydessä korotettiin työmarkkinatukea ja asumistukea sekä kunnallisverotuksen perusvähennystä. Näiden muutosten tavoitteena oli vähentää toimeentulotuen tarvetta. (Ks. Moisio & Sallila 2012; Honkanen & Tervola 2012.) Hallitusohjelmassa mainitaan lisäksi, että harkinnanvaraista toimeentulotukea kehitetään ennaltaehkäisevän sosiaalitoimen välineenä, että toimeentulotukiohjeita tarkennetaan erityisesti ylisukupolvisen köyhyyden ehkäisemiseksi ja että varmistetaan toimeentulotuen hakijan mahdollisuus saada sosiaalitoimen ammattihenkilön apua.

## Muutokset toimeentulotuen myöntämiskäytännöissä

Toimeentulotukijärjestelmän myöntämiskäytännöt ovat myös muuttuneet merkittävästi parinkymmenen vuoden aikana. Keskeinen muutos on toimeentulotuen käsittelyn siirtäminen sosiaalityöntekijöiltä etuuskäsittelijöille ja siten toimeentulotuen irrottaminen sosiaalityöstä.

Taloudellisen avun antamisella ja sosiaalityöllä on ollut kiinteä suhde Pohjoismaissa. Kunnallisen sosiaalityön historialliset juuret paikantuvat vaivashoitoon, jossa apua annettiin lähinnä ruoka-avustuksina (Toikko 2005, 37). Viimesijaisen toimeentulon turvaaminen on aina ollut paikallisella tasolla, vaivashoidon aikana se oli seurakuntien tehtävä ja kuntajärjestyksen perustamisen (1865) ja vaivashoitoasetuksen (1879) myötä siitä tuli kuntien yhteiskunnallinen tehtävä (emt., 48–49). Toimeentulotuki on liittynyt köyhien ja syrjäytyneiden kanssa tehtävään työhön, jossa ei ole ollut kyse ainoastaan taloudellisesta avustamisesta vaan myös pyrkimyksestä vahvistaa sosiaalityön menetelmin köyhien omaehtoista toimeentuloa ja selviytymistä (Sipilä 1989; Raunio 2000).

Keskustelu toimeentulotuen ja sosiaalityön erottamisesta voimistui 1980-luvulla. Laajan perusosan toteuttamista seurannut toimeentulotuen seurantaryhmä (STM 1990) esitti, että toimeentulotukityössä tulisi kehittää tarkoituksenmukaista työnjakoa eri työntekijäryhmien kesken lisäämällä toimistotyöntekijöiden määrää. Seuranta-aikana päätösvaltaa oli siirretty esimiehiltä sosiaalityöntekijöille. Ryhmä katsoi, että seuraavassa vaiheessa päätösvaltaa siirrettäisiin sosiaalityöntekijöiltä toimistotyöntekijöille. Laajan perusosan kokeilun yhteydessä arvioitiin, että noin puolet toimeentulotukilaskelmista voitaisiin siirtää sosiaalityöntekijöiltä toimistohenkilökunnan tehtäväksi. (emt.)

1980-luvun lopulla käynnistyi myös keskustelu toimeentulotuen siirtämisestä kuntien sosiaalitoimesta Kelaan. Perustoimeentuloryhmä (STM 1986), toimeentulotukiryhmä (STM 1988) ja laajan perusosan toteuttamista seurannut ryhmä (STM 1990) esittivät malleja toimeentulotuen osittaisesta siirrosta Kelaan. Esitykset kumpusivat yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta (Kangas ym. 2011) sekä havaitusta etuuksien päällekkäisyydestä johtuvasta rakenteellisesta epätarkoituksenmukaisuudesta ja korkeasta ainoastaan taloudellisen tuen tarpeessa olevien asiakkaiden osuudesta.

Asiakasmäärän nopea kasvu 1990-luvun alkupuolella johti useissa kunnissa tilanteeseen, jossa suuri osa sosiaalityöntekijöiden ajasta meni rutiinomaiseen työhön, toimeentulotuen laskennallisen osan myöntämiseen (Jouttimäki ym. 2011; Nummela 2011, 22). Toimeentulotukitehtävien voimakas lisääntyminen oli heikentänyt ratkaisevasti sosiaalityöntekijöiden mahdollisuuksia yksittäisen asiakkaan tilanteen selvittämiseen (STM 1997) ja estänyt sosiaalityöntekijöitä tekemästä sosiaalityötä (Haapola & Mäntysaari 1997, 78). Samalla vahvistui epäily toimeentulotuen ja sosiaalityön tiiviin kytkennän tarkoituksenmukaisuudesta (Raunio 2000, 114). Sosiaalityön kannalta kyse oli voimavarojen kohdentamisesta ammatillisen osaamisen kannalta oleellisiin tehtäviin. Laman aikana toimeentulotuen piiriin tuli paljon uusia asiakkaita, joiden toimeentulotuen tarpeen nähtiin johtuvan ensisijaisten sosiaaliturvaetuuksien toimintatavoissa olevista puutteista. (STM 1997.) Uudenlaisten työ- ja toimintatapojen käyttöönotto oli vääjäämätöntä kasvaneiden asiakasmäärien, uudenlaisten asiakasryhmien ja pidentyneiden käsittelyaikojen hoitamiseksi.

Esko Ahon hallitusohjelmassa (1991–1995) todettiin, että ”perustoimeentulojärjestelmiä yksinkertaistetaan ja selvitetään etuuksien maksatuksen siirtäminen ns. yhden luukun periaatteella Kansaneläkelaitokselle”. 1990-luvulla toteutettiin kahdessa vaiheessa (1993–1994, 1995–1997) toimeentulotukikokeilut, joissa toimeentulotuen myöntäminen ja maksatus siirrettiin Kelaan (ks. Kangas ym. 2011). Kokeiluun osallistui yli 30 kuntaa. Tulokset olivat pääsääntöisesti myönteisiä. Sen nähtiin muun muassa edistävän kansalaisten yhdenvertaista kohtelua, nopeuttavan toimeentulotukiasioiden käsittelyä ja mahdollistavan kohdistetumman ja pitkäjänteisemmän sosiaalityön. (STM 1997.) Sen huonona puolena tuotiin esiin muun muassa se, että siirto katkaisee yhteyden toimeentulotuen ja sosiaalityön välillä.

1990-luvun puolivälissä toimeentulotuen asemaa pohtineet selvityshenkilöt (Koski 1996; Kananoja 1997) esittivät myös toimeentulotuen niin sanotun normitettavissa olevan osan (perusosa, avustus asumismenoihin ja osa terveydenhuoltomenoista) siirtämistä Kelan hoidettavaksi. Esityksissä kunnat olisivat vastanneet yksilöllisiin kriisitilanteisiin tarkoitettusta ja erityisistä tarpeista vastaavasta toimeentulotuesta.

Huolimatta kokeilun hyvistä kokemuksista Kela-siirtoa ei toteutettu, vaan toimeentulotukilaki säädettiin selvitysmies Pentti Arajärven (1997) ehdotuksen pohjalta. Kunnissa jatkettiin toimeentulotukityön rationalisointia sosiaalitoimen sisäisenä uudistuksena (Raunio 2000, 175). Toimeentulotukityön rationalisointi tapahtui palkkaamalla etuuskäsittelijöitä ja siirtämällä toimeentulotuen käsittelyä sosiaalityöntekijöiltä etuuskäsittelijöille (Karjalainen ym. 2003; Karjalainen & Raivio 2010). Työtä vauhdittivat myönteiset kokemukset sosiaalityön ja toimeentulotukitehtävien erottamisesta (Marjamäki ym. 1998). Kymmenen viime vuoden aikana etuuskäsittelystä on tullut vallitseva käytäntö suurimmissa kaupungeissa (Borg 2011). Siitä, missä määrin etuuskäsittely on otettu käyttöön myös pienemmissä kunnissa, ei ole tietoa. Myöskään siitä, millaisiksi käytännöt ovat muokkautuneet 2000-luvulla eri paikkakunnilla, ei ole tietoa.

2000-luvulla toimeentulotuen käsittely ja myöntäminen on siirtynyt selkeämmin osaksi aikuissosiaalityötä. 1990-luvulla sosiaalityö oli pääsääntöisesti yhdenmukaistettua sosiaalityötä, jossa sama sosiaalityöntekijä vastasi alueellaan asiakkaidensa toimeentulotuen, lastensuojeluun ja paikoitellen myös vammais- ja vanhuspalveluihin liittyvästä työstä. 2000-luvulla on vahvistunut sosiaalityön organisointi ikävaiheittain. Aikuissosiaalityöksi on alettu kutsua sitä työtä, jota tehdään kunnan sosiaalitoimistoissa aikuisväestön kanssa. Aikuissosiaalityössä painottuvat taloudellinen tuki ja toimeentuloon liittyvät kysymykset (Kotro 2008; Jouttimäki ym. 2011), ja sen keskeisenä sisältönä on toimeentulotuki (Juhila 2008, 24–26).

Työllisyyttä edistävästä toimenpiteistä huolehtiminen on 1990-luvulta lähtien siirtynyt yhä enemmän kunnille ja kunnalliseen sosiaalityöhön on liitetty vahvemmin työvoimapolittisia juonteita. Ennen 1990-lukua kunnallisella sosiaalityöllä oli työllisyyteen liittyvissä tehtävissä hyvin pieni rooli. Kunnallisen sosiaalityön ja etenkin aikuissosiaalityön tehtäväksi on selkeämmin tullut työttömien tuen saajien tukeminen, kuntouttaminen ja aktivoiminen takaisin työelämään (ks. myös Liukko 2006). Vuonna 2002 perustettiin yhteispalvelupisteitä, joissa sosiaalitoimen ja työvoimahallinnon toi-

---

mintaa kehitettiin ehkäisemään pitkäaikaistyöttömyyttä ja tukemaan työllistymistä. Vuonna 2004 yhteispalvelupisteiden seuraajina aloittivat työvoiman palvelukeskukset, joiden tehtävänä on ollut keskittyä rakennetyöttömyyden ongelmiin. (Liukko 2006, 25.) Vuonna 2007 toimeentulotukipäätöksiä tehtiin noin puolessa työvoiman palvelukeskuksista (Saikku & Karjalainen 2008, 38).

Toimeentulotuen siirto Kelaan nousi uudelleen keskusteluun SATA-komitean työn myötä. Enemmistö komitean jäsenistä tuki siirtoa, mutta komitea jätti lopulta sitä esittämättä. (STM 2009.)

## Tutkimusraportin rakenne

2010-luvun vaihteessa toimeentulotukijärjestelmä on monella tavalla toisenlainen kuin 1990-luvun vaihteessa. Tutkimuksemme tavoitteena on luoda kokonaisvaltainen katsaus toimeentulotukeen. Raportissa analysoimme viime vuosikymmenien kehitystä ja kuvaamme, minkälaisena etuutena toimeentulotuki näyttäytyy suomalaisessa yhteiskunnassa ja sosiaaliturvajärjestelmässä 2010-luvulla.

Tutkimushankkeen taustalla vaikuttaa myös olemassa olevan tutkimustiedon puutteellisuus. Toimeentulotuen saajat muodostivat suosituksen tutkimuskohteen 1980-luvun loppupuolella ja 1990-luvun alussa, mutta 1990-luvun puolivälissä toimeentulotukitutkimuksen buumi laantui (Haapola 2004, 21). Toimeentulotukitutkimuksessa onkin selkeitä puutteita, vaikka sitä on jälleen viime vuosina tutkittu (Ahola & Hiilamo 2013, 77).

Raportissa tarkastelemme toimeentulotukea useasta näkökulmasta. Raportti koostuu kuudesta tutkimusartikkelista ja loppuyhteenvedosta. Artikkeleissa hyödynnämme monipuolisesti erilaisia aineistoja. Osassa käytetään väestökyselyjä ja rekisteriaineistoja ja osassa tutkimushanketta varten kerättyä kunta-aineistoa (ks. liite 1). Hankkeeseen osallistui yhdeksän erikokoista kuntaa eri puolelta Suomea. Kunnissa haastateltiin toimeentulotukityötä tekeviä ja toimeentulotuen organisoinnista vastuussa olevia työntekijöitä. Lisäksi toimeentulotukityötä tekevien työntekijöiden näkemyksiä toimeentulotuesta kerättiin sähköisellä kyselyllä (ks. liite 2).

Ensimmäinen artikkeli käsittelee toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkuutta ja etuuk-sien päällekkäisyyttä. Pitkäaikaisasiakkuus ja siinä tapahtuvat muutokset heijastavat paitsi syrjäytymisen kehitystä yhteiskunnassa myös muiden toimeentulojärjestelmien toimivuutta. Tieto tuen kestosta on hyvin vähäistä ja rajoittuu pitkälle vuosittaiseen toimeentulotukitilastoon. Artikkelissa käytämme toimeentulotukitilastoista rakennettua pitkittäisaineistoa. Tarkastelemme tuen kestoa tuen saamisen toistuvuutena, jossa kiinnostuksen kohteena on, kuinka suuri osa tiettyinä vuonna toimeentulotukea saaneista asiakkaista saa tukea myös myöhempinä vuosina.

Toisessa artikkelissa tarkastelemme toimeentulotuen saajien tuloköyhyyttä ja tuen köyhyyttä vähentävää vaikutusta. Toimeentulotukijärjestelmän keskeinen tavoite on vähimmäistulon takaaminen ja siten köyhyyden ehkäiseminen. Artikkelissa arvioimme järjestelmän toimivuutta tarkastelemalla suhteellisella tulometodilla toimeentulotuen saajien tuloköyhyyttä ennen ja jälkeen toimeentulotuen. Aineistona käytämme Tilasto-

---

keskuksen tulonjakotilastoa. Analyysit tehdään erikseen myös erityyppisille ja -ikäisille kotitalouksille.

Kolmannessa artikkelissa tarkastelemme toimeentulotukiasiakkaiden elinoloja ja hyvinvointia. Asiakaskunnan elinoloja on tutkittu 1990-luvun puolivälin jälkeen vain vähän. Toimeentulotuen asiakkaita on perinteisesti pidetty yhteiskunnasta syrjäytyneinä. Asiakaskunnan rakenne on kuitenkin muuttunut monella tapaa 1990-luvun alun laman jälkeen. Aineistoina käytämme THL:ssa kerättyjä väestökyselyjä ja Tilastokeskuksessa kerättyä tulonjakoaineistoa. Artikkelissa tarkastelemme toimeentulotuen saajien taloudellista hyvinvointia, asumistyytyväisyyttä, terveyttä, elintapoja, palvelujen käyttämistä, elintapoja ja elämänlaatua.

Kolme ensimmäistä artikkelia keskittyy toimeentulotuen asiakkuuteen. Kolmessa viimeisessä artikkelissa tarkastellaan toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjä ja toimeentulotuen kanssa työskentelevien työntekijöiden näkemyksiä toimeentulotuesta.

Neljäs artikkeli käsittelee toimeentulotuen organisointia ja työnjakoa yhdeksässä tutkimuskunnassa. Artikkelissa tarkastelemme, miten toimeentulotukityötä on organisoitu erikokoisissa kunnissa. Artikkelin keskiössä ovat etuuskäsittelyn asema ja rooli toimeentulotukityössä sekä työntekijöiden ja johdon näkemykset etuuskäsittelystä ja toimeentulotukityöstä.

Viidennessä artikkelissa selvitämme puolestaan toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjä tutkimuskunnissa. Mihin toimeentulotukea myönnetään ja miksi? Toimeentulotuen ja sosiaalityön tiiviin suhteen katsotaan heikentyneen etuuskäsittelyn yleistymisen myötä. Tieto eri työntekijäryhmien näkemyksistä ja käytännöistä on kuitenkin rajoittunutta. Toimeentulotuen myöntökohteista ei ole yksityiskohtaisempaa tietoa, josta selviäisi, minkälaisiin menoihin ja minkälaisissa tilanteissa toimeentulotukea myönnetään.

Viimeisessä artikkelissa keskitymme toimeentulotuen taloudellisiin kannustimiin ja niiden käyttöön toimeentulotukityön välineenä. Toimeentulotuella ja kunnallisella sosiaalityöllä on aikaisempaa keskeisempi rooli työllisyyteen liittyvissä kysymyksissä. Toimeentulotukea on myös pyritty muuttamaan kannustavampaan suuntaan. Vaikka nämä kannustimet ovat olleet käytössä jo yli kymmenen vuoden ajan, on niistä hyvin vähän tietoa. Artikkelissa tarkastelemme kunta-aineiston avulla, miten usein työntekijät käyttävät taloudellisia kannustimia ja minkälaiseksi he kokevat kannustimet.

Kirja päättyy yhteenvetolukuun, johon olemme koonneet tutkimuksen keskeiset tulokset ja jatkotutkimuksen aiheet sekä pohtineet toimeentulotukea suhteessa sosiaaliseen osallisuuteen ja sen edistämiseen.

# Lähteet

- Aatola, Leena ja Viinisalo, Mirja 1999: Mitä eläminen maksaa? Tarvebudjetti vähimmäisturvan arvioinnin tukena. Raportteja 237. Stakes, Helsinki.
- Ahola, Elina ja Hiilamo, Heikki 2013: Toimeentulotuki ja perusturvan aukkokohtat. Tuen käyttö, saajaryhmät ja uudet asiakkaat Helsingissä 2008–2010. Teoksessa Ilpo Airio (toim.): Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa. Kansalaisten käsitykset ja odotukset, Teemakirja 9. Kela, Helsinki.
- Ala-Kauhala, Mika – Keskitalo, Elsa – Lindqvist, Tuija – Parpo, Antti 2004: Työttömien aktivointi. Kuntouttava työtoiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus. Tutkimuksia 141. Stakes, Helsinki.
- Arajärvi, Pentti 1997: Selkeämpään toimeentuloon. Selvitysmiesmuistio toimeentuloturvalainsäädännön selkeyttämisestä. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1997:20. Helsinki.
- Bergmark, Åke ja Bäckman, Olof 2004: Stuck with Welfare? Long-term Social Assistance Reciprocity in Sweden. *European Sociological Review* 20:5, 425–433.
- Borg, Pekka 2011: Kuuden suurimman kaupungin aikuissosiaalityö 2011. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 8/2011. Helsingin sosiaalivirasto, Espoon sosiaali- ja terveystoimi, Vantaan sosiaali- ja terveystoimi, Turun sosiaali- ja terveystoimi, Tampereen hyvinvointipalvelut, Oulun sosiaali- ja terveystoimi.
- Dahl, Espen ja Lorentzen, Thomas 2003: Explaining exit to work among social assistance recipients in Norway: Heterogeneity or Dependency? *European Sociological Review* 19:5, 519–536.
- Forma, Pauli – Heikkilä, Matti – Keskitalo, Elsa 1999: Vähimmäisturvan taso konsensusmenetelmällä arvioituna. Raportteja 240. Stakes, Helsinki.
- Gissler, Mika ja Saarela, Vesa 2001: Toimeentulotuen jonotilanne marraskuussa 2000. Tiedonantajapalau-te 1/2001. Stakes, Helsinki.
- Haapola, Ilkka 2004: Köyhyyden kynnyksellä – Toimeentulotuen dynamiikka 1990-luvun Suomessa. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 79. Kela, Helsinki.
- Haapola, Ilkka ja Mäntysaari, Mikko 1997: Yhdessä vai erikseen? Toimeentulotuen ja sosiaalityön vaikea liitto. Teoksessa: Toimeentulotukikokeilu 1995–1996. Loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 1997:5. Helsinki.
- Haapola, Ilkka ja Kauppinen, Timo M. 2007: Tukea talouslaman jälkeen. Toimeentulotuen saannin kesto 2000-luvun alussa yhdessätoista kaupungissa. Verson julkaisuja 1/2007. Päijät-Hämeen ja Itä-Uudenmaan sosiaalialan osaamiskeskus Verso, Lahti.
- Heikkilä, Matti 1990: Köyhyys ja huono-osaisuus hyvinvointivaltiossa. Tutkimus köyhyydestä ja hyvinvoinnin puutteiden kasautumisesta Suomessa. Sosiaalihallituksen julkaisuja 8. Helsinki.
- Heikkilä, Matti – Karjalainen, Jouko – Malkavaara, Mikko 2000: Kirkonkirjat köyhyydestä. Kirkkopalvelujen julkaisuja 5. Helsinki.
- Heinonen, Hanna-Mari 2010: Asumismenojen huomioon ottaminen toimeentulotuessa ja yleinen toimeentulotukitilanne kunnissa ja kuntayhtymissä syksyllä 2009. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 73. Kela, Helsinki.
- Hiilamo, Heikki – Karjalainen, Jouko – Kautto, Mikko – Parpo, Antti 2004: Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. Tutkimuksia 139. Stakes, Helsinki.
- Hiilamo, Heikki ja Karjalainen, Jouko 2010: Köyhät talouskriisin kurimuksessa. Teoksessa Heikki Taimio (toim.): Hyvinvointivaltion suunta - nousu vai lasku? TSL, Helsinki.
- Honkanen, Pertti 2008: Perusturva ja kannustavuus. Laskelmia asumistuesta, toimeentulotuesta ja työttömyysturvasta. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 63. Kela, Helsinki.
- Honkanen, Pertti 2010: Asumiskustannukset toimeentulotuessa. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 72. Kela, Helsinki.
- Honkanen, Pertti 2011: Perusturvan kasvava aukko – tulottomien kotitalouksien määrä kasvaa. Hyvinvointikatsaus 27:2, 2–5.
- Honkanen, Pertti ja Tervola, Jussi 2012: Vuoden 2012 perusturvamuuutoksien vaikutukset. Nettityöpapereita 35/2012. Kela, Helsinki.
- Hämäläinen, Kari – Kangasharju, Aki – Pekkala, Sari – Sarvimäki, Matti 2005: 1990-luvun maahanmuuttajien työllisyys, tuloverot ja tulonsiirrot. Työvoimapolitiittinen tutkimus 265. TEM, Helsinki.
- Hämäläinen, Kari – Tuomala, Juha – Ylikännö, Minna 2009: Työmarkkinatuen aktiivisuuden vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 2009:7. Helsinki.
- Iivari, Juhani ja Karjalainen, Jouko 1999: Diakonian köyhät. Epävirallinen apu perusturvan paikkaajana. Raportteja 235. Stakes, Helsinki.

- Johansson, Håkan ja Hvinden, Bjørn 2007: Reactivating the Nordic welfare states: do we find a distinct universalistic model? *International Journal of Sociology and Social Policy* 27:7/8, 334–346.
- Jouttimäki, Päivi – Kangas, Seija – Saurama, Eija (toim.) 2011: Uudistuva ja voimaannuttava aikuissosiaalityö. Visio vahvasta aikuissosiaalityöstä -hankkeen loppuraportti. Työpapereita 2011:11. Socca Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus.
- Juhila, Kirsi 2008: Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön areenat. Teoksessa: Arja Jokinen – Kirsi Juhila (toim.): Sosiaalityö aikuisten parissa. Vastapaino, Tampere.
- Kananoja, Aulikki 1997: Murros on mahdollisuus: sosiaalityön selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 1997:8. Helsinki.
- Kangas, Olli ja Sikiö, Jaana 1996: Kunnon kansalaisia vai laiskoja lurjuksia? Suomalaisten käsitykset toimeentulotuen saajista. Teoksessa Olli Kangas – Veli-Matti Ritakallio (toim.): Kuka on köyhä? Köyhyys 1990-luvun puolivälin Suomessa. Tutkimuksia 65. Stakes, Helsinki.
- Kangas, Olli ja Ritakallio, Veli-Matti 2003: Moniulotteisen köyhyyden trendit 1990-luvulla. Teoksessa Olli Kangas (toim.): Laman varjo ja nousun huumi. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 72. Kela, Helsinki.
- Kangas, Olli ja Ritakallio, Veli-Matti 2008: Köyhyyden mittaustavat, sosiaaliturvan riittävyys ja köyhyyden yleisyys Suomessa. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 61. Kela, Helsinki.
- Kangas, Olli – Niemelä, Mikko – Varjonen, Sampo 2011: Toimeentulotuen Kela-siirron kehykset politiikan asialistoilla ja kansalaismielipide. Teoksessa Mikko Niemelä – Juho Saari (toim.): Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Kela, Helsinki.
- Karjalainen, Jarno ja Karjalainen, Vappu 2010: Kuntouttava työtoiminta - aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa? Empiirinen tutkimus pääkaupunkiseudulta. Raportti 38. THL, Helsinki.
- Karjalainen, Jouko – Hiilamo, Heikki – Raivio, Helka 2003: Harkinta toimeentulotuessa. Toimeentulotuen muutosten arvioinnin väliraportti. Aiheita 19/2003. Stakes, Helsinki.
- Karjalainen, Jouko – Raivio, Helka 2010: Toimeentulotuen jakolinjat. Teoksessa Sakari Hänninen – Elina Palola – Maija Kaivonurmi (toim.): Mikä meitä jakaa? Sosiaalipolitiikka kilpailuvaltiossa. Teema 7. THL, Helsinki.
- Keskitalo, Elsa – Heikkilä, Matti – Laaksonen, Seppo 2000: Toimeentulotuen muutokset. Vuoden 1998 perusturvamuutosten arviointitutkimuksen loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2000:16. Helsinki.
- Koski, Heikki 1996: Valtion ja kuntien tehtävienjako ja valtionosuusjärjestelmä. Kuntaosaston julkaisuja 6/1996. Sisäasianministeriö, Helsinki.
- Kosunen, Virpi 1999: Paljonko on riittävästi? Vähimmäisturvaetuuksien riittävyyden arviointia kulutuksen näkökulmasta. Raportteja 232. Stakes, Helsinki.
- Kotro, Helena 2008: Aikuissosiaalityön areenat. Kehittämishankkeen loppuraportti. Socom: Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus.
- Kuivalainen, Susan 2007: Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys. *Yhteiskuntapolitiikka* 72:1, 49–56.
- Kuivalainen, Susan 2010a: Köyhä, köyhempi, köyhin? Toimeentulotuen alikäytön yhteys köyhyyteen. Teoksessa Heikki Ervasti – Susan Kuivalainen – Leo Nyqvist (toim.): Köyhyys, tulonjako ja eriarvoisuus. TCWR, Turku.
- Kuivalainen, Susan 2010b: Kestääkö suomalainen vähimmäisturva pohjoismaisen vertailun? Vertaileva analyysi vähimmäisturvan tasosta ja sen köyhyyttä ehkäisevästä vaikutuksesta neljässä Pohjoismaassa 1990–2005. *Yhteiskuntapolitiikka* 75:4, 377–388.
- Kuivalainen, Susan 2011: Suomalaisten mielipiteet vähimmäisturvan tasosta vuosina 1995–2010. *Yhteiskuntapolitiikka* 76:4, 373–387.
- Kuivalainen, Susan – Airio, Ilpo – Hiilamo, Heikki – Niemelä, Mikko 2005: Suomalainen köyhyyspolitiikka. Teoksessa Juho Saari (toim.): Köyhyyspolitiikka – johdatus sosiaalipolitiikan ytimeen. STKL, Helsinki.
- Kuivalainen, Susan – Lehtelä, Kirsi-Marja – Moisio, Pasi 2012: Vuoden 2013 talousarvion vaikutukset perusturvaan. Raportti 77/2012. THL, Helsinki.
- Lamminpää, Kaarina 2004: Toimeentulotuen uusien asiakkaiden jonotilanne marraskuussa 2003. Tilastotiedote 1/2004. Stakes, Helsinki.
- Lauronen Kaarina 1988: Toimeentulotukiasiakkaat ja heidän elämäntilanteensa. Sosiaalihallituksen julkaisuja 9/1988. Helsinki.
- Lehtinen Anna-Riitta – Varjonen, Johanna – Raijas, Anu – Aalto, Kristiina – Pakoma, Riepu 2010: Mitä eläminen maksaa? Kohtuullisen minimin viitebudjetit. Julkaisuja 4/2010. Kuluttajatutkimuskeskus, Helsinki.
- Leisering, Lutz ja Leibfried, Stephan 1999: Time and Poverty in Western Welfare States: United Germany in Perspective. University Press, Cambridge.
- Linnanmäki-Koskela, Suvi 2010: Maahanmuuttajien työmarkkinaintegraatio. Vuosina 1989–93 Suomeen muuttaneiden tarkastelua vuoteen 2007 asti. Helsingin kaupungin tutkimuksia 2. Helsinki.
- Liukko, Eeva 2006: Kuntouttavaa sosiaalityötä paikantamassa. SOCCAn ja Varis-instituutin julkaisusarja 9/2006. Helsinki.



- Lødemel, Ivar 1997: The Welfare Paradox. Income Maintenance and Personal Social Services in Norway and Britain. Scandinavian University Press, Oslo.
- Marjamäki, Pirjo – Mäntysaari, Mikko – Ristimäki, Tero 1998: Sosiaalityöntekijät Suomessa – tehtävät, koulutus, määrä ja riittävyys. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 1998:9. Helsinki.
- Moisio, Pasi 2010: Tuloerojen, köyhyyden ja toimeentulo-ongelmien kehitys. Teoksessa Marja Vaarama – Pasi Moisio – Sakari Karvonen (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2010. THL, Helsinki.
- Moisio, Pasi ja Sallila, Seppo 2012: Talousarvioesityksen 2012 vaikutuksista perusturvaan. Raportteja 20/2012. THL, Helsinki.
- Nummela, Tuija 2011: Asiakkaan asema ja oikeuksien toteutuminen aikuissosiaalityössä. Dissertations in Social Sciences and Business Studies No 17. Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta. Itä-Suomen yliopisto.
- Palola, Elina – Hannikainen-Ingman, Katri – Karjalainen, Vappu 2012: Nuoret koulutuspuodokkaat sosiaalityön asiakkaina. Tapaustutkimus Helsingistä. Raportti 29/2012. THL, Helsinki.
- Parpo, Antti – Moisio, Pasi 2006: Toimeentulotuen saannin kesto ja dynamiikka Suomessa 1992–2003. Yhteiskuntapolitiikka 71:2, 121–133.
- Raunio, Kyösti 2000: Sosiaalityö murroksessa. Gaudeamus, Helsinki.
- Ritakallio, Veli-Matti 1991: Köyhyys ei tule yksin. Tutkimus hyvinvointipuutteiden kasautumisesta toimeentulotukiasiakkailta. Sosiaali- ja terveyshallitus, Helsinki.
- Ritakallio, Veli-Matti 2007: Vauraudesta osattomaksi jääneet – köyhyys Suomessa 1995–2005. Teoksessa Heikki Taimio (toim.): Talouskasvun hedelmät – kuka sai ja kuka jäi ilman? TSL, Helsinki.
- Saarela, Jan 2003: Essays on labor market outcomes in the bilingual area of Finland. Åbo Akademi, Turku.
- Saikka, Peppi – Karjalainen, Vappu 2008: Kunta työvoiman palvelukeskuksen toimijaosapuolena. Teoksessa Vappu Karjalainen – Peppi Saikka – Auvo Pasuri – Anja Seppälä: Mitä on aktiivinen sosiaalipolitiikka kunnassa? Näköalapaikkana työvoiman palvelukeskukset. Raportteja 20/2008. Stakes, Helsinki.
- Sipilä, Jorma 1989: Sosiaalityön jäljillä. Tammi, Helsinki.
- Stenberg, Sten-Åke 1998: Unemployment and Economic Hardship. A combined Macro- and Micro-level Analysis of the Relationship between Unemployment and Means-tested Social Assistance in Sweden. European Sociological Review 14:1, 1–13.
- STM 1986: Perustoimeentulotyöryhmän muistio. Työryhmämuistioita 2. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- STM 1988: Toimeentulotukityöryhmän muistion. Työryhmämuistio 1988:32. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- STM 1990: Toimeentulotuen seurantar ryhmän muistio osa 2. Työryhmämuistio 1999:22. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- STM 1995: Vähimmäisturvatyöryhmän loppumuistio. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1994:25. Helsinki.
- STM 1997: Toimeentulotukikokeilu 1995–1996. Loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 1997:5. Helsinki.
- STM 2007: Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:11. Helsinki.
- STM 2009: Sosiaaliturvan uudistuskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 62. Helsinki.
- Särkelä, Riitta & Eronen, Anne (toim.) 2007: Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot. STKL, Helsinki.
- Terhola, Jussi ja Verho, Jouko 2013: Toimeentulotuki ja maahanmuuttajat Helsingissä. Teoksessa Elina Ahola – Heikki Hiilamo (toim.): Köyhyyttä Helsingissä. Toimeentulotuen saajat ja käyttö 2008–2010. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 127. Kela, Helsinki.
- THL 2011: Perusturvan riittävyyden arviointiraportti. Avauksia 4/2011. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- THL 2013: Toimeentulotuki 2011. Tilastoraportti 3/2013. Suomen virallinen tilasto, Toimeentulotuki. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Toikko, Timo 2005: Sosiaalityön ideat. Johdatus sosiaalityön historiaan. Vastapaino, Tampere.
- Ukkola-Kettula, Aino 2000: Lainsäädäntömuutosten vaikutukset toimeentulotukeen vuosina 1998–1999. Turun yliopisto & Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Valvira 2012: Toimeentulotuen määräaikojen noudattaminen. Valtakunnallinen valvontaohjelma 2012–2014. Valvontaohjelmia 3:2012. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto.
- Viljanen, Olli – Kauppinen, Timo M. – Karjalainen, Jouko 2008: Toimeentulotuen uusien asiakkaiden jo- notilanne 2008. Työpapereita 29/2008. Stakes, Helsinki.
- Virjo, Ilkka 2000: Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja syyt. Janus 8:1, 28–44.



**Liitetaulukko 1. Toimeentulotukeen tehdyt keskeiset lakimuutokset vuosina 1995–2013 voimaantulovuoden mukaan.**

<b>Vuosi</b>	<b>Uudistus ja sen sisältö</b>	<b>Säädös, hallituksen esitys</b>	
<b>1996</b>	Perusosan alentamisen mahdollisuus 20 prosentilla	21.12.1995/1676	A
<b>1996</b>	Vuosittainen tarkastus perusosien tasoon jätetään tekemättä	21.12.1995/1676	T
<b>1997</b>	Vuosittainen tarkastus perusosien tasoon jätetään tekemättä	21.12.1995/1676	T
<b>1998</b>	Vuosittainen tarkastus perusosien tasoon jätetään tekemättä	21.12.1995/1676	T
<b>1998</b>	Toimeentulotukilaki	30.12.1997/1412, HE 217/1997	Y, A, T
<b>1999</b>	Perusosan alentamisen mahdollisuus maahanmuuttajan tai turvapaikanhakijan kieltäytyessä kotouttamissuunnitelmasta	9.4.1999/493, HE 66/1998	A
<b>2001</b>	Toimeentulotukiasiat on käsiteltävä kunnassa viivytyksettä	3.11.2000/923, HE134/2000	Y
	Ehkäisevä toimeentulotuen ja toimeentulotuen lisäosan käytön laajentaminen	3.11.2000/923, HE134/2000	T, Y
	Laki kuntouttavasta työtoiminnasta	3.11.2000/923, HE134/2000	A
	Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla maksettavasta matkakorvauksesta säättäminen	3.11.2000/923, HE134/2000	A
	Perusosan alentamisen mahdollisuus kuntouttavasta työtoiminnasta kieltäytyessä	2.3.2001/189, HE 184/2000	A
	Velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi	2.3.2001/189, HE 184/2000	A
	Ylläpitokorvausten etuoikeuttaminen toimeentulotuessa	2.3.2001/191, HE 184/2000	A
<b>2002</b>	Etuoikeutetun tulon käyttöönotto (väliaikainen säädös voimassa 31.3.2005 asti)	21.12.2001/1410, HE 155/2001	A, Y
	Toimeentulotuen määrätymisajan tarkempi sääntely	21.12.2001/1410, HE 155/2001	Y

<b>2003</b>	Lakisäädäntötekeminen selkeyttäminen osana työttömyysturvalain muutosten yhteydessä	30.12.2002/1294, HE 115/2002	Y
<b>2005</b>	Etuoikeutetun tulon jatkaminen väliaikaisella säädöksellä 31.12.2006 asti, etuoikeutetun tulon enimmäismäärä korotettiin 100 eurosta 150 euroon	28.1.2005/49, HE 167/2004	A
<b>2006</b>	Työmarkkinatuen ja toimeentulotuen rahoituksen yhtenäistäminen	29.12.2005/1218, HE 164/2005	A
	Toimeentulotuen rakenne määriteltiin uudelleen jakamalla tuki perustoimeentulotukeen ja täydentävään toimeentulotukeen.	29.12.2005/1218, HE 164/2005	Y
	Toimeentulotuen määräytymisajan täsmentäminen.	29.12.2005/1218, HE 164/2005	Y
	Toimeentulotuen indeksitarkastuksista säättäminen	29.12.2005/1218, HE 164/2005	T
	Perusosan sisältöä muutettiin; toimeentulotuen perusosaan ei enää sisälly seitsemän prosentin omavastuuta asumismenoista.	19.1.2006/64, HE 155/2005	T
<b>2007</b>	Etuoikeutetun tulon jatkaminen väliaikaisella säädöksellä 31.12.2008 asti	3.11.2006/951, HE 165/2006	A
<b>2008</b>	Kunta kalleusluokituksen poistaminen	11.5.2007/583, HE 90/2006	Y
	Määräaikaisten asettaminen toimeentulotuen käsittelyajalle	7.12.2007/1202, HE 119/2007	Y
<b>2009</b>	Etuoikeutetun tulon jatkaminen väliaikaisella säädöksellä 31.12.2009 asti	14.11.2008/710, HE 132/2008	A
<b>2010</b>	Etuoikeutetun tulon jatkaminen väliaikaisella säädöksellä 31.12.2010 asti	6.11.2009/855, HE 153/2009	A
	Kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuuden laajentaminen myös yli 25-vuotiaisiin, perusosan alentamisen mahdollisuuden laajentaminen heidän kohdallaan	22.12.2009/1274, HE 194/2009	A
<b>2011</b>	Etuoikeutetun tulon jatkaminen väliaikaisella säädöksellä 31.12.2014 asti	17.12.2010/1172, HE 138/2010	A
	Perusosan alentamisen mahdollisuus nuoren alle 25-vuotiaan kieltäytyessä tai keskeyttäessä koulutuksen	17.12.2010/1172, HE 138/2010	A

	Perusosan alentamisen mahdollisuus maahanmuuttajan/turvapaikan hakijan kieltäytyessä uuden kotoutumislain mukaisista kotouttamista edistävistä toimenpiteistä	30.12.2010/1390, HE 185/2010	A
<b>2012</b>	Toimeentulotuen perusosan korotus kuudella prosentilla	25.11.2011/1184, HE 69/2011	T
	Yksinhuoltajan perusosan korottaminen; yksinhuoltajalle maksetaan yksin asuvan henkilön perusosa kymmenellä prosentilla korotettuna.	25.11.2011/1184, HE 69/2011	T
<b>2013</b>	Työttömyysturvan korotusosan, muutosturvalisän, muutosturvan ansio-osan, työmarkkinatuen korotusosan muuttaminen etuoikeutetuksi tuloksi toimeentulotuessa	28.12.2012/1006, HE 115/2012	A

Y= yhdenmukaistamiseen, T= tasoon ja A= aktivointiin liittyvä muutos.

123456



# 1 Toimeentulotuen saamisen toistuvuus ja etuuksien päällekkäisyys

*Timo M. Kauppinen, Pasi Moisio, Susanna Mukkila*

Toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaat ovat monella tapaa yhteiskunnan haavoittuvaisimpia, ja heidän määränsä kehitys heijastelee köyhyyden ja huono-osaisuuden kehitystä yhteiskunnassa. Toimeentulotuen saamisen kestosta ja pitkäaikaisen toimeentulotuen saamisen yleisyydestä on kuitenkin niukasti tietoa. Vuosittain ilmes-tyvä Toimeentulotuen vuositilasto (esim. THL 2011a) kuvaa keskeiset tunnusluvut toimeentulotuen menoista ja asiakkaiden määristä, mutta siinä ei tarkastella yli kalen-terivuoden jatkuvia asiakkuuksia. Tietoja toimeentulotuen dynamiikasta ja hyvin pit-kistä toimeentulotuen asiakkuuksista on kerätty erillisillä tutkimuksilla ja selvityksillä (Heikkilä & Sihvo 1997; Haapola 2004; Parpo & Moisio 2006; Haapola & Kauppinen 2007). Tämä artikkeli tuo aiheesta uutta tietoa, sillä siinä seurataan toimeentulotuki-asiakkuuksia yli kalenterivuosien toimeentulotukirekisterin pitkittäisaineiston avulla.

Toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkuuden voidaan katsoa heijastavan koko muun toimeentuloturvajärjestelmän toimivuutta. Toimeentulotuki on viimesijaisena ja har-kinnanvaraisena taloudellisena tukena tarkoitettu lyhytkestoiseksi avuksi tilanteissa, joissa perus- ja ansioturva eivät riitä kattamaan erityisiä menoja tai turvaamaan vält-tämättömäksi katsottua vähimmäistoimeentulon tasoa. 1990-luvun alun laman myötä toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkuus yleistyi ja toimeentulotuki muuttui monissa koti-talouksissa selkeämmin pysyvämmäksi perusturvaetuuksien riittämättömyyttä paikkaa-vaksi etuudeksi. Erityisesti asumistuen jääminen jälkeen asumismenojen kehityksestä on johtanut tilanteeseen, jossa perusturvan varassa elävät kotitaloudet ovat oikeutettuja toimeentulotukeen myös ilman erityisiä menoja (THL 2011b).

Myöskään perusturvaetuuksien ja toimeentulotuen yhtäaikaisesta saamisesta ei ole riittävästi tietoa toimeentulotuen vuositilastoissa. Tätä aihetta on kartoitettu erikseen Kelan etuusrekisterin ja THL:n toimeentulotukirekisterin yhdistelmäaineistolla, jonka pohjalta julkaistu viimeisin selvitys on vuodelta 2012 (Hannikainen-Ingman ym. 2012). Tässä artikkelissa kuvaamme etuuksien päällekkäisyyttä kyseisen selvityksen pohjalta.

Kuvaamme seuraavaksi käytetyn aineiston ja käsitteet. Tämän jälkeen tarkastelemme toimeentulotuen asiakasmäärien ja menojen kehitystä. Sitten siirrymme tarkastelemaan pitkittäisaineiston avulla toimeentulotuen saajien aiempaa tuen saamista sekä toimeen-tulotuen saamisen toistuvuutta uusilla tuensaajilla. Päättämme toistuvuuden tarkastelut vertaamalla uusien tuensaajien tukikuukausia taustatekijöiden mukaan sekä uusien ja vanhojen tuensaajien taustatekijöitä. Lopuksi tarkastelemme toimeentulotuen sekä perusturvaetuuksien saamisen päällekkäisyyttä.

## Aineisto ja käsitteet

Käytämme aineistona THL:n ylläpitämää Toimeentulotukirekisteriä ja siitä muodostettua pitkittäisaineistoa, jonka avulla henkilöitä voidaan seurata vuodesta toiseen. Aineistossa ovat kaikki toimeentulotukea vuosina 1991–2010 joko perheen päämiehen tai puolison asemassa saaneet henkilöt. Tiedot ovat kuntien THL:ään toimittamia perustietoja toimeentulotuesta. Käytämme tietoja toimeentulotukikuukausien määrästä kunakin vuonna. Lisäksi käytämme aineiston tietoja tuensaajien iästä, sukupuolesta, perhetyypistä ja sosioekonomisesta asemasta. Näistä sosioekonomista asemaa koskevat tiedot ovat lähinnä suuntaa antavia, koska ne perustuvat kunnissa asiakastyössä saatuihin tietoihin ja niiden tallentamisessa on ollut kunnissa vaihtelevia käytäntöjä (ks. Haapola & Kauppinen 2007, 43).

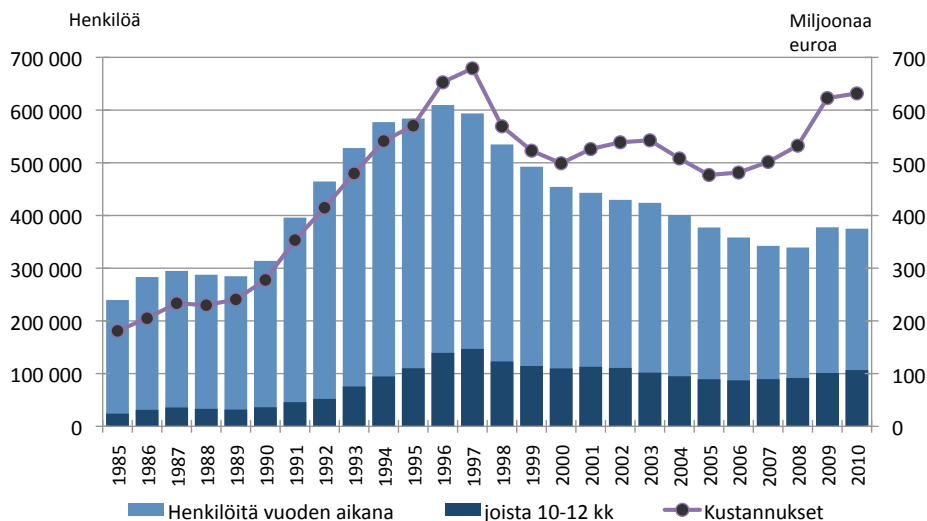
Toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaiksi on Toimeentulotuen vuositilastoissa katsottu 10–12 kuukautena kalenterivuoden aikana toimeentulotukea saaneet. Tässä artikkelissa lähestymme pitkäaikaisasiakkuutta tarkastelemalla toimeentulotuen saamisen toistuvuutta pidemmällä aikavälillä. Käytämme tässä yhteydessä toimeentulotuen uusiutumisriskin käsitettä, jolla tarkoitamme sitä, kuinka suuri osuus tietyn vuoden asiakkaista tai uusista asiakkaista saa toimeentulotukea myös myöhempinä vuosina, esimerkiksi seuraavana kalenterivuonna tai viiden vuoden päästä.

Uuden asiakkaan määrittelyyn käytämme kahta eri kriteeriä. Lähtökohtana on Toimeentulotuen vuositilastoissa käytetty tapa määritellä uusiksi asiakkaiksi ne, jotka eivät saaneet toimeentulotukea edellisenä kalenterivuonna. Käytämme kuitenkin myös hiukan tiukempaa kriteeriä, jolla uusiksi asiakkaiksi määrittyvät ne, jotka eivät saaneet toimeentulotukea edellisenä kolmena kalenterivuonna. Tämä tiukempi kriteeri erottelee paremmin ”todelliset” uudet tuensaajat, mutta käyttämällä yhden vuoden kriteeriä voimme aloittaa tarkastelun jo vuoden 1992 uusista asiakkaista, mikä on avuksi ajallisten muutosten arvioinnissa.

## Toimeentulotuen asiakasmäärien ja menojen kehitys

Toimeentulotukea saavien suomalaisten määrä ja osuus väestöstä ovat erilaisia riippuen siitä, kuinka pitkää tarkastelujaksoa käytetään. Pienimmillään nämä luvut ovat tarkasteltaessa yksittäistä kalenterikuukautta. Esimerkiksi 18–24-vuotiaista sai vuonna 2010 yksittäisenä kuukautena toimeentulotukea keskimäärin noin 30 000 henkilöä eli 6,5 prosenttia tästä ikäryhmästä (THL 2011a). Vuoden aikana yli kaksinkertainen määrä tämänikäisiä nuoria aikuisia sai toimeentulotukea (67 000 eli 14,5 %). Pidemmässä seurannassa osuus on vielä suurempi: vuosina 1978–1984 syntyneistä noin kolmannes sai toimeentulotukea ainakin kerran 18–24-vuotiaana (Kauppinen ym. 2013). Riippuu siis tarkastelujakson pituudesta, kuinka yleiseltä toimeentulotuen saaminen näyttää. Toimeentulotuen saamisen useimmin käytetyksi tarkastelujaksoksi on kuitenkin vakiintunut kalenterivuosi, kuten monien muidenkin etuuksien kohdalla.

Kuviossa 1 on esitetty toimeentulotukea saaneissa kotitalouksissa asuvien henkilöiden määrä, 10–12 kuukautena vuoden aikana toimeentulotukea saaneiden määrä ja toimeentulotuen reaaliomenojen kehitys vuosina 1985–2010.



**Kuvio 1. Toimeentulotuen saajat ja menot vuosina 1985–2010.**

Lähde: Toimeentulotukirekisteri, THL; Toimeentulotuen menot 2010.

Toimeentulotukea saavien määrä on vähentynyt huomattavasti 1990-luvun huipulukemista, eikä asiakasmäärän kasvaminen vuonna 2009 muuta tätä isoa trendiä (Toimeentulotuki 2010). Sen sijaan pitkäaikaisasiakkaiden määrän kehitystä tarkasteltaessa kuvio on jonkin verran erilainen. Toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaiden määrä lähti kasvuun 1990-luvun alkupuoliskolla asiakasmäärien kasvun myötä, mutta se ei laskenut samassa tahdissa asiakasmäärien kanssa vuosituhannen vaihteen jälkeen. Vuonna 1990 toimeentulotuen saajista oli pitkäaikaisasiakkaita 36 000 eli 12 prosenttia. Pitkäaikaisasiakkaiden määrä kasvoi 1990-luvun puolivälin jälkeen lähes 150 000:een eli 25 prosenttiin tuen saajista. Määrä pieneni 2000-luvun puoliväliin tultaessa alle 90 000:n, ja pitkäaikaisasiakkaiden osuus kaikista asiakkaista supistui prosenttiyksikön verran. 2000-luvun loppupuolella, jo ennen vuoden 2009 asiakasmäärän kasvua, pitkäaikaisasiakkaiden määrä ja osuus lähtivät jälleen kasvuun. Vuonna 2010 pitkäaikaisasiakkaiden määrä ylitti 100 000, joka on 29 prosenttia kaikista toimeentulotuen saajista.

Myös toimeentulotuen menojen kehitys on ollut 2000-luvulla erilaista kuin toimeentulotuen asiakasmäärien kehitys (Toimeentulotuen menot 2010). Vuoden 1990 menoihin verrattuna (287 miljoonaa euroa) toimeentulotuen menot ovat reaalisesti yli kaksinkertaistuneet. Osa toimeentulotuen reaalimenojen kasvusta asiakasmääriä nopeammin selittyy pitkäaikaisasiakkaiden määrän kasvulla. Toinen tekijä liittyy siihen, että toimeentulotuessa korvataan yhä enemmän asumismenoja.



## Toimeentulotuen saajien aiempi tuen saanti

Edellä on tarkasteltu pitkäaikaisasiakkuuden kehitystä kuvaamalla yksittäisenä kalenterivuonna pitkään tukea saaneiden määriä. Toimeentulotukirekisterin pitkittäisaineistoa hyödyntämällä tarkastelua voidaan laajentaa ottamalla huomioon tuen saaminen peräkkäisinä vuosina. Seuraavaksi tarkastellaankin, kuinka moni tietyn vuoden 18 vuotta täyttäneistä tuensaajista on saanut tukea myös edellisinä vuosina.<sup>1</sup> Kuviossa 2 on kuvattu uusien ja vanhojen toimeentulotuen saajien osuuden kehitys vuosina 1993–2010. Uusilla tuensaajilla tarkoitetaan tässä yhteydessä niitä, jotka eivät ole saaneet toimeentulotukea edellisenä vuonna.

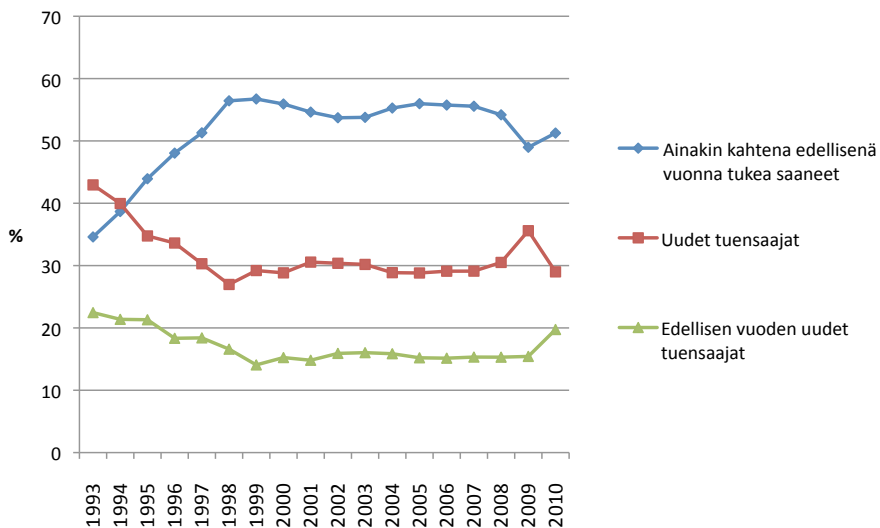
Uusien tuensaajien määrä alkoi laskea vuonna 1995, mutta vanhojen asiakkaiden määrä kasvoi vielä vuoteen 1997 asti ja alkoi laskea vasta vuonna 1998. Näin ollen uusien asiakkaiden osuus kaikista toimeentulotuen aikuisasiakkaista pieneni vuoteen 1998 asti vuoden 1993 runsaasta 40 prosentista alle 30 prosenttiin. Samalla toimeentulotukea edellisenä vuonna uutena asiakkaana saaneiden osuus väheni vuosikymmenen loppuun mennessä noin 22 prosentista 15 prosenttiin. Toimeentulotukea ainakin kolmena peräkkäisenä vuonna saaneiden asiakkaiden osuus puolestaan kasvoi noin 35 prosentista noin 55 prosenttiin 1990-luvun aikana. Toimeentulotuen asiakkaille on näin ollen ollut 1990-luvun lopulta alkaen aiempaa tyypillisempää, että toimeentulotukea on saatu aiempinakin vuosina. Tämän jälkeen uusien ja vanhojen asiakkaiden määrät ovat laskeneet samaa tahtia. Niinpä selkeitä muutoksia osuuksissa on tapahtunut vasta finanssikriisin myötä: vuonna 2009 voidaan havaita piikki uusien asiakkaiden osuudessa, joka kuitenkin tasoittui heti vuonna 2010, jolloin puolestaan suureni toista vuotta asiakkaana olevien osuus.

Kuvio 2 osoittaa kuvion 1 tapaan, että olennaisimmat tarkastelujaksolla tapahtuneet muutokset tapahtuivat 1990-luvulla. Vuosia 2009–2010 koskevien tulosten perusteella voidaan lisäksi olettaa, että pitkäaikaisasiakkaiden määrä tulee todennäköisesti kasvamaan vuoden 2010 jälkeen.

Kuviosta 2 ilmenee pitempään asiakkaana olleiden osuuden kehitys, mutta siinä ei ole otettu huomioon, kuinka monena kuukautena tukea on saatu vuosittain. Tämä nähdään kuviosta 3, jossa on tarkasteltu keskimääräisten tukikuukausien määrän kehitystä. Vuoden 2010 tuensaajat saivat toimeentulotukea keskimäärin kuutena kuukautena vuoden aikana. Tämä keskimääräinen tukikuukausien määrä kalenterivuoden aikana on kasvanut noin kuukaudella 1990-luvun puolivälistä. Sen sijaan tuensaajien kahden edellisen vuoden tukikuukausien määrä kasvoi huomattavasti 1990-luvun aikana. Vuoden 1993 tuensaajat olivat keskimäärin saaneet toimeentulotukea kahtena edellisenä vuonna yhteensä noin viitenä kuukautena, kun 2000-luvun tuensaajat ovat saaneet toimeentulotukea kahtena edellisenä vuonna keskimäärin noin yhdeksänä kuukautena. Tätä muutosta selittää etenkin kuviosta 2 nähty uusien tuensaajien osuuden vähene-

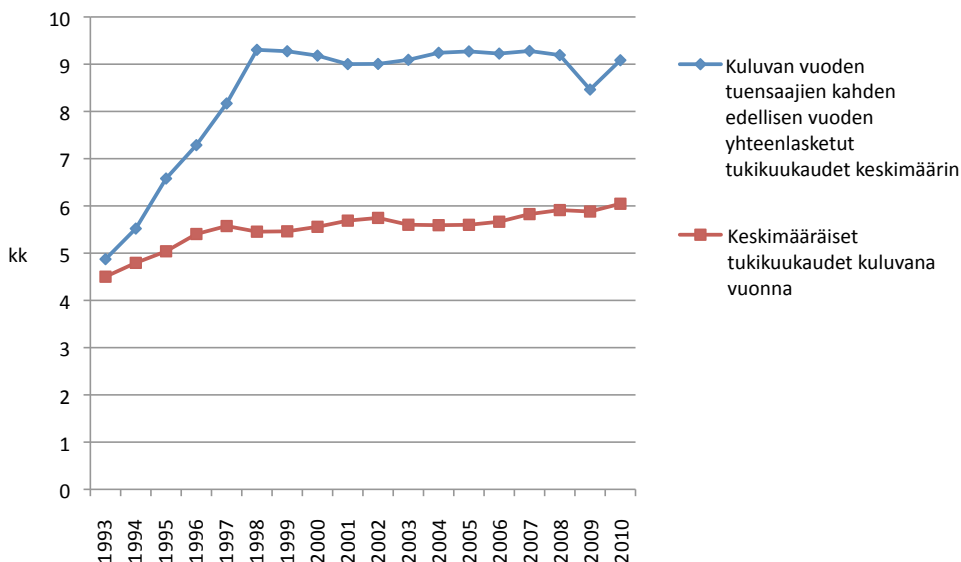
---

<sup>1</sup> Kuviosta 1 poiketen tästä eteenpäin tiedot koskevat vain 18 vuotta täyttäneitä, jotka ovat itse olleet toimeentulotuen hakijan tai puolison asemassa.



**Kuvio 2. Uusien ja vanhojen tuensaajien osuudet vuosina 1993–2010.**

minen 1990-luvulla: keskimääräiset edeltävien vuosien tukikuukaudet kasvoivat, koska aiempaa suuremmalla osalla tuensaajista ylipäänsä oli tukikuukausia edeltävinä vuosina. Kun vanhojen ja uusien asiakkaiden määrät alkoivat vähentyä samaan tahtiin 1990-luvun lopussa, keskimääräiset edeltävien vuosien tukikuukaudet eivät enää kasvaneet.

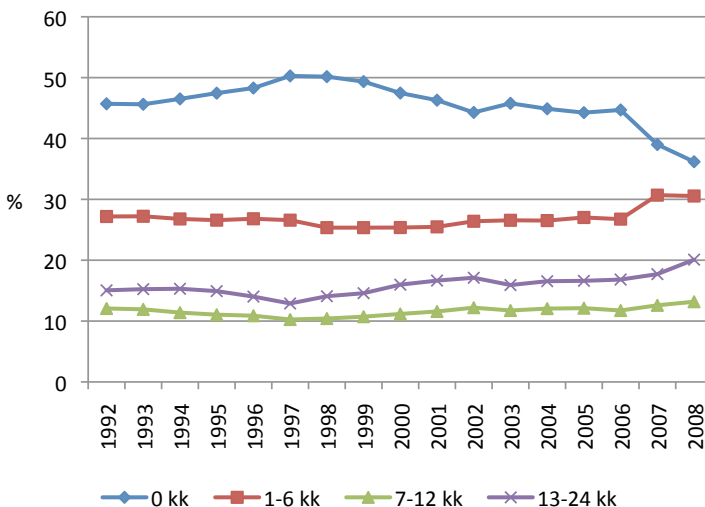


**Kuvio 3. Tukikuukausien määrä tuensaajilla kuluvana vuonna ja yhteensä kahtena edellisenä vuonna.**

## Toimeentulotuen saamisen toistuvuus uusilla tuensaajilla

Se, että aiempaa suuremmalla osalla asiakkaista on ollut tukikuukausia myös edeltävinä vuosina, ei välttämättä tarkoita, että alkavat toimeentulotuen asiakkuudet johtaisivat aiempaa yleisemmin pitkäaikaiseen tai toistuvaan asiakkuuteen. Edeltävien vuosien tukikuukausien määrä yksittäisen vuoden asiakkailla riippuu myös siitä, kuinka yleistä toimeentulotuen saaminen on ollut edeltävinä vuosina verrattuna kuluvaan vuoteen eli kuinka paljon on vanhojen toimeentulotuen asiakkaiden ”varantoa” (ks. Haapola & Kauppinen 2007). Pitkäaikaisasiakkuus voi siis näyttää yleistyvän, vaikka uudet asiakkuudet eivät olisi aiempaa pitkäkestoisempia.

Tarkastelemme mahdollista muutosta alkavien asiakkuuksien kestossa aluksi lyhyellä aikavälillä kuviossa 4. Kuviosta nähdään, kuinka yleisiä erisuuruiset tukikuukausimäärät ovat olleet kunkin vuoden uusilla tuensaajilla kahtena seuraavana kalenterivuonna. Uusilla tuensaajilla tarkoitetaan tässä yhteydessä niitä, jotka eivät saaneet toimeentulotukea edellisenä kalenterivuonna.



**Kuvio 4. Uusien tuensaajien kahden seuraavan kalenterivuoden tukikuukausien jakauma tuensaannin alkamisvuoden mukaan.**

Koko seurantajakson ajan vähintään puolet kunkin vuoden uusista tuensaajista on saanut toimeentulotukea ainakin yhtenä kuukautena seuraavan kahden vuoden aikana. Tämä osuus alkoi kasvaa 1990-luvun lopussa. Vuoden 2006 uusilla tuensaajilla niiden osuus, jotka eivät saaneet lainkaan toimeentulotukea seuraavina kahtena vuonna, oli 45 prosenttia, kun se oli ollut 50 prosenttia vuoden 1997 uusilla tuensaajilla. Samalla vähintään 13 kuukautena tukea saaneiden osuus nousi 13 prosentista 17 prosenttiin. Jonkin verran tapahtui siis siirtymää pitkäkestoisempaan tai toistuvampaan tuen saa-

---

miseen, mutta muutos ei ollut erityisen suuri. Käytännössä palattiin 1990-luvun alkuvuosien tasolle.<sup>2</sup> Vuosien 2007 ja 2008 uusilla tuensaajilla tämä kehitys on kuitenkin vahvistunut talouskriisin myötä.

Taulukossa 1 kuvataan toimeentulotuen saamisen toistuvuutta vuosien 1992–2008 tuensaajilla pitemmällä aikavälillä, aina 15 vuoteen saakka. Taulukon ensimmäisillä riveillä on kuvattu toimeentulotuen saamisen uusiutumista aluksi kaikkien asiakkaiden osalta. Luvut kuvaavat, kuinka suuri osa tietyn vuoden tuensaajista sai tukea seuraavana vuonna sekä viiden, kymmenen ja viidentoista vuoden päästä. Esimerkiksi vuoden 2008 asiakkaista 72 prosenttia sai tukea myös seuraavana vuonna, ja kaikkia vuosia tarkasteltaessa runsaat kaksi kolmannesta toimeentulotuen asiakkaista on saanut tukea myös seuraavana vuonna. Viiden vuoden kuluttua toimeentulotuen uusiutumisriski on laskenut noin 40 prosenttiin, mutta toimeentulotukea sai edelleen huomattavasti useampi kuin väestössä keskimäärin. Uusiutumiskissä ei ole tapahtunut muutoksia 1990-luvun puolivälin jälkeen, lukuun ottamatta vuosien 2009–2010 pientä kasvua, joka heijastelee samanaikaista asiakasmäärien kasvua.

Uusiutumiskisän tarkastelu kaikkien asiakkaiden osalta ei vastaa kysymykseen, johtaako alkava toimeentulotuen asiakkuus aiempaa todennäköisemmin pitkään tai toistuvaan asiakkuuteen. Niinpä seuraavaksi tarkastellaan erikseen uusiutumiskisää uusien asiakkaiden keskuudessa. Taulukon 1 seuraavilla riveillä on esitetty uusien asiakkaiden toimeentulotuen uusiutumiskisä käyttäen kahta erilaista uuden asiakkaan kriteeriä. Pääsääntöisesti käytössä on yhden vuoden kriteeri eli ehto, että henkilö ei saanut toimeentulotukea edellisenä vuonna. Taulukon lopussa on käytetty vertailun vuoksi myös tiukempaa kolmen vuoden kriteeriä. Tällöin uusiutumiskisä näyttää hieman pienemmältä, mutta erot yhden vuoden kriteerillä saatuihin tuloksiin ovat pieniä.

Vuoden 2008 uusista asiakkaista noin 57 prosenttia sai toimeentulotukea myös seuraavana vuonna. Aiemmin 2000-luvulla riski oli ollut 50 prosentin tasolla, jolle se oli laskenut 1990-luvun lopussa lamavuosien noin 55 prosentista. Vertailtaessa näitä lukuja edellä esitettyihin kaikkia tuensaajia koskeviin lukuihin nähdään, että uusilla asiakkailla uusiutumiskisat ovat selvästi pienempiä. Tämä näkyy myös pidemmässä seurannassa. Toimeentulotukea sai viiden vuoden päästä noin 25 prosenttia vuosien 1996–2002 uusista tuensaajista ja hieman suurempi osa tätä aiempien ja myöhempien vuosien uusista tuensaajista. Kymmenen vuoden päästä ensimmäisestä tukivuodesta tukea saavien osuus on laskenut 14–18 prosenttiin. Viidentoista vuoden seuranta on voitu toteuttaa vasta 1990-luvun lamavuosien uusille tuensaajille, ja heistä 12 prosenttia sai 15 vuotta myöhemmin toimeentulotukea.

---

<sup>2</sup> Samansuuntainen mutta pienempi muutos havaitaan myös tarkasteltaessa kunkin vuoden uusien tuensaajien kyseisen vuoden tukikuukausien määrää: 1–3 kuukautta tukea saaneiden osuus laski vuosina 1997–2006 72,2 prosentista 69,9 prosenttiin ja 10–12 kuukautta tukea saaneiden osuus nousi 4,4 prosentista 4,6 prosenttiin. Vuosien 1992–2008 välillä nämä muutokset olivat hiukan suurempia, sillä lyhytkestoisen tuen osuus laski 73,5:sta 69,3 prosenttiin ja pitkäkestoisen tuen osuus nousi 3,7 prosentista 4,7 prosenttiin.

**Taulukko 1. Toimeentulotuen saamisen toistuvuus pitkällä aikavälillä, osuus seurannan aloitusvuoden tuensaajista, %.**

Seurannan aloitusvuosi		1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008
<b>Kaikki tuensaajat</b>										
+1 v		65	67	68	66	67	69	67	68	72
+5 v		46	39	37	39	40	40	43		
+10 v		28	25	23	25	28				
+15 v		19	18							
<b>Uudet tuensaajat (yhden vuoden kriteeri)</b>										
+1 v		54	55	54	48	50	52	50	50	57
+5 v		34	28	24	25	26	25	28		
+10 v		18	16	14	15	18				
+15 v		12	12							
<b>18-24-vuotiaat uudet tuensaajat (yhden vuoden kriteeri)</b>										
+1 v		58	59	58	54	55	59	57	56	65
+5 v		35	27	21	25	27	25	28		
+10 v		16	13	12	13	17				
+15 v		11	11							
<b>25-49-vuotiaat uudet tuensaajat (yhden vuoden kriteeri)</b>										
+1 v		56	54	54	48	49	52	48	50	57
+5 v		36	30	26	27	27	27	31		
+10 v		21	20	17	18	21				
+15 v		15	15							
<b>Uudet tuensaajat (kolmen vuoden kriteeri)</b>										
+1 v		-	52	52	47	49	51	48	49	55
+5 v		-	25	22	24	24	23	26		
+10 v		-	14	13	14	16				
+15 v		-	10							

---

Vaikka uusiutumisriski on näin pitkässä seurannassa jo huomattavasti pienempi kuin lyhyellä aikavälillä, riski on vielä noin kaksinkertainen verrattuna koko aikuisväestön toimeentulotuen asiakkuuden riskiin vuosina 2007–2009 (THL 2011a). Näiden tarkastelujen perusteella toimeentulotuen saaminen ennustaa myös myöhempää toimeentulotuen saamista, sitä heikommin mitä pidemmästä seurannasta on kyse, mutta pitkäskin seurannassa yhteys säilyy. Ainoa selvä lisäys uusien asiakkaiden toimeentulotuen saamisen toistuvuudessa liittyy finanssikriisin alkamisen jälkeisiin vuosiin 2009 ja 2010. Taulukossa 1 esitetään uusiutumisriskit erikseen myös kahden ikäryhmän uusille asiakkaille: 18–24-vuotiaille ja 25–49-vuotiaille. Nuoret aikuiset ovat erityisen kiinnostuksen kohteena toimeentulotuen uusiutumisriskin suhteen, ja 25–49-vuotiaat ovat tässä yhteydessä vertailuryhmänä.<sup>3</sup> Voidaan olettaa, että mahdollinen muutos toimeentulotuen toistuvuudessa tapahtuu juuri nuorten kohdalla, josta se kohorttien ikääntymisen myötä leviää vallitsevammaksi. Nuorten 18–24-vuotiaiden toimeentulotuen uusiutumisen todennäköisyyksiä 1990- ja 2000-luvuilla tarkasteltaessa ei voida kuitenkaan havaita merkkejä siitä, että uusiutumisriski olisi kasvanut, lukuun ottamatta vuosien 2009–2010 nousua. Nuorten toimeentulotuen uusiutumisriski on vanhempia asiakkaita korkeampi asiakkaaksi tuloa seuraavana vuonna, mutta pidemmissä seurannoissa uusiutumisriski on matalampi kuin vanhemmilla asiakkailla.

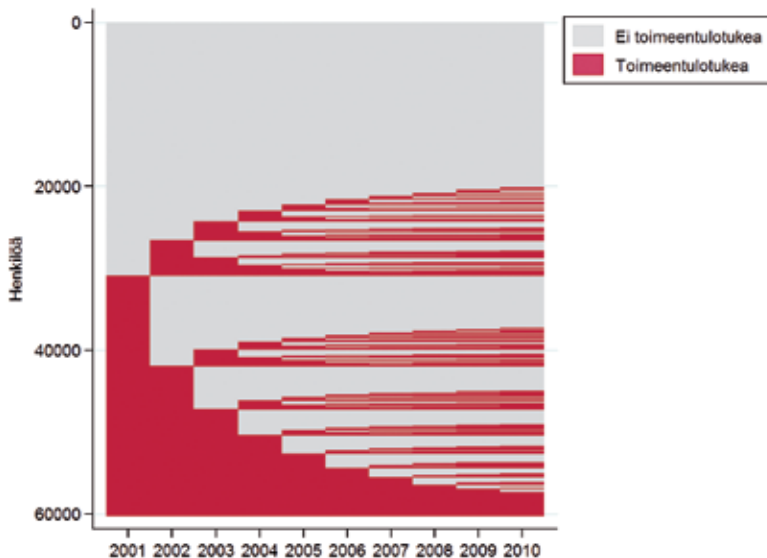
Kaiken kaikkiaan kuviossa 4 ja taulukossa 1 esitettyjen seurantatietojen perusteella alkavat toimeentulotukiasiakkuudet eivät ole kovin selvästi muuttuneet aiempaa pitkäkestoisemmiksi. Seurattaessa uusia tuensaaajia kahden vuoden ajan havaitaan pitkäaikaisen tai toistuvan asiakkuuden tulleen hieman yleisemmäksi verrattuna 1990-luvun laman jälkeiseen tilanteeseen. Pidemmässä seurannassa tästä ei kuitenkaan juuri ole merkkejä ennen finanssikriisiä, ainakaan käytettäessä tietoja vain siitä, saiko henkilö toimeentulotukea yksittäisenä vuonna vai ei. Näin ollen pääasiallinen syy siihen, että pitkäaikaisasiakkaita on 1990-luvun lopulta alkaen ollut aiempaa suurempi osuus tuensaaajista, on toimeentulotuen saamisen yleistyminen 1990-luvun alkuvuosina ja sitä seurannut uusien tuensaaajien määrän väheneminen vuosi vuodelta. Siitä lähtien ”varantoa” eli aiempien vuosien asiakkaita on ollut aiempaa enemmän suhteessa uusien asiakkaiden määrään.

Viimeisenä toimeentulotuen saamisen toistuvuuden tarkasteluna esitämme kuvion, josta nähdään yksittäisen vuoden uusien tuensaaajien toimeentulotuen saamisen toistuvuus kymmenen seuraavan vuoden aikana. Kuvio 5 kuvaa toimeentulotuen saamista vuosina 2001–2010 niillä vuoden 2000 toimeentulotukiasiakkailla, jotka eivät olleet saaneet tukea kolmen edellisen vuoden aikana (N = 60 208). Tässä niin sanotussa sekvenssikuviossa yksittäisen henkilön tukiasiakkuus vuosina 2001–2010 eli toimeentulotuen sekvenssi tai ”toimeentulotukiura” muodostaa yhden vaakaviivan, jossa eri värit

---

<sup>3</sup> Koska aineistosta ei ole mahdollista havaita kuolintapauksia (eikä maastamuuttoa), keskittyminen alle 50-vuotiaisiin ehkäisee kuolleisuuden aiheuttamaa vinoumaa tuloksiin. Kaikkia uusia tuensaaajia koskevilla tuloksilla voi olla jonkin verran tällaista vinoumaa: uusiutumisriskit ovat heillä 1–2 prosenttiyksikköä pienempiä kuin rajattaessa tarkastelu alle 55-vuotiaisiin uusiin tuensaaajiin.

kuvaavat, onko henkilö saanut toimeentulotukea kyseisenä vuonna. Sekvenssit on järjestetty allekkain siten, että ylimpänä ovat ne, jotka eivät saaneet tukea vuonna 2001, sitten ne, joilla ensimmäinen kokonaisen kalenterivuoden katkos oli vuonna 2002, ja niin edelleen. Kaikkein ylimpänä ovat ne, jotka eivät saaneet lainkaan toimeentulotukea vuosina 2001–2010.<sup>4</sup>



**Kuvio 5. Sekvenssikuvio toimeentulotuen saamisesta vuosina 2001–2010 niillä vuoden 2000 toimeentulotukiasiakkailla, jotka eivät olleet saaneet tukea kolmen edellisen vuoden aikana.**

Ensimmäinen havainto sekvenssikuvioista on, että noin puolet vuoden 2000 uusista tuensaajista poistui toimeentulotuen piiristä vuonna 2001, enemmistö näistä pysyvästi. Pysyvästi toimeentulotuelta poistuminen ensimmäisen tukivuoden jälkeen onkin selvästi yleisin sekvenssi; se koskee kolmannesta vuoden 2000 uusista tuensaajista. Osa vuonna 2001 toimeentulotuelta poistuneista palasi kuitenkin myöhemmin tuensaajaksi: noin 14 prosenttia vuonna 2002, suunnilleen saman verran yhteensä vuosina 2003–2005 ja seitsemisen prosenttia vielä myöhempinä vuosina.

Toinen keskeinen havainto on, että kahtenakin peräkkäisenä vuonna (2000–2001) toimeentulotukea saaneista enemmistö poistui tämän jälkeen toimeentulotuen piiristä pysyvästi. Toiseksi yleisin sekvenssi kuviossa onkin tuen saaminen vielä vuonna 2001 mutta ei enää tämän jälkeen (11 % kaikista). Jopa kolmen tai neljän vuoden asiakkuuden jälkeenkin huomattava osa poistuu toimeentulotuen saajien joukosta pysyväisluonteisesti. Kolmanneksi yleisin sekvenssi on poistuminen kolmannen tukivuoden (2002) jälkeen tuelta loppuseurannan ajaksi (5 % kaikista).

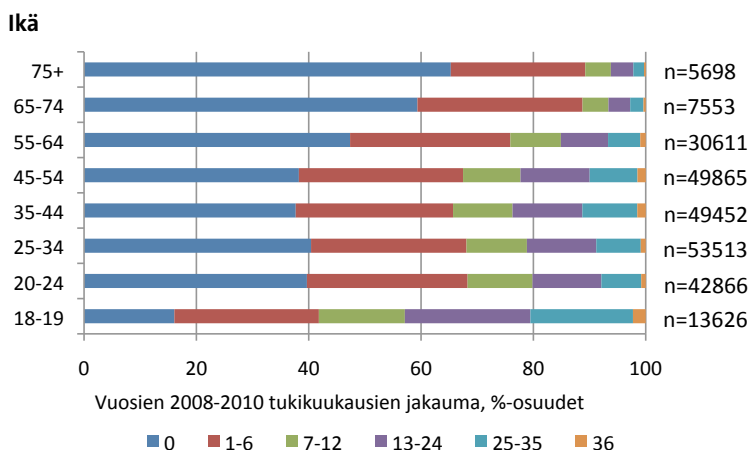
<sup>4</sup> Kuvioista ei ole mahdollista tarkasti havainnoida harvinaisempien sekvenssien yleisyyttä, joten sen perusteella on syytä tehdä päätelmiä lähinnä yleisimmistä sekvensseistä.

Kolmas keskeinen havainto on, että usein toistuva asiakkuus ei ole kuviota hallitseva sekvenssityyppi. Kaksi kolmesta uudesta asiakkaasta tosin saa toimeentulotukea ainakin kerran seuraavan kymmenen vuoden aikana, mutta kun toimeentulotuen saaminen loppuu vähintään kalenterivuoden ajaksi, seuraa tyypillisesti pysyvämpi tauko. Neljänneksi yleisin sekvenssi on toimeentulotuen saaminen kaikkina seurantavuosina, mutta tämä käsittää vain vajaat viisi prosenttia kaikista vuoden 2000 uusista tuensaajista. Vähintään joka toisena vuonna tukea sai 23 prosenttia.

## Toimeentulotuen saamisen toistuvuus iän, perhetyypin ja sosioekonomisen aseman mukaan

Seuraavaksi katsomme tuensaajien taustatekijöiden yhteyksiä siihen, kuinka monena kuukautena vuoden 2007 uudet tuensaajat saivat toimeentulotukea vuosina 2008–2010. Uusilla tuensaajilla tarkoitetaan tässä yhteydessä niitä vuoden 2007 tuensaajia, jotka eivät olleet saaneet kolmena edellisenä vuonna toimeentulotukea.

Kuviosta 6 nähdään uusien asiakkaiden iän yhteys seuraavien vuosien toimeentulotukikuukausiin. Tuen saamisen jatkuminen pidempään oli selvästi yleisintä 18–19-vuotiailla, joista valtaosa sai tukea myös seuraavina vuosina ja lähes puolet yli 12 kuukauden ajan. Vanhimmissa ikäryhmissä tuen jatkuminen oli harvinaisinta.

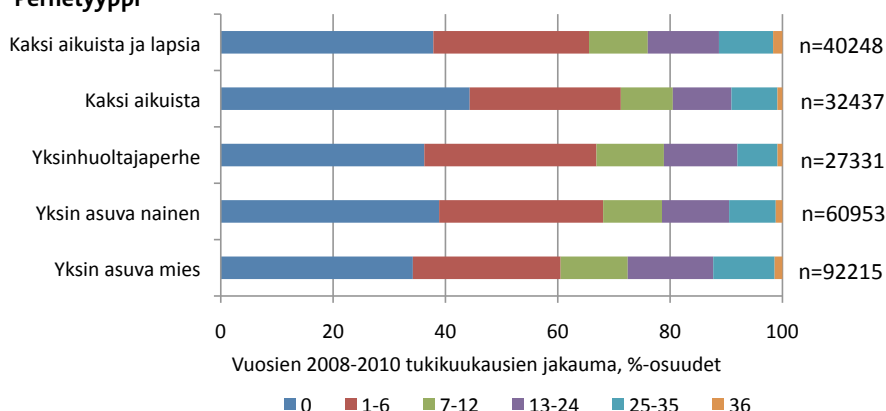


**Kuvio 6. Vuosien 2008–2010 tukikuukausien jakauma iän mukaan vuoden 2007 uusilla toimeentulotukiasiakkaila.**

Perhetyypin yhteys tuleviin tukikuukausiin nähdään kuviosta 7. Perhetyyppien väliset erot olivat pieniä, mutta lapsettomilla pareilla tukikuukausia oli vähiten ja yksin asuvilla miehillä eniten.



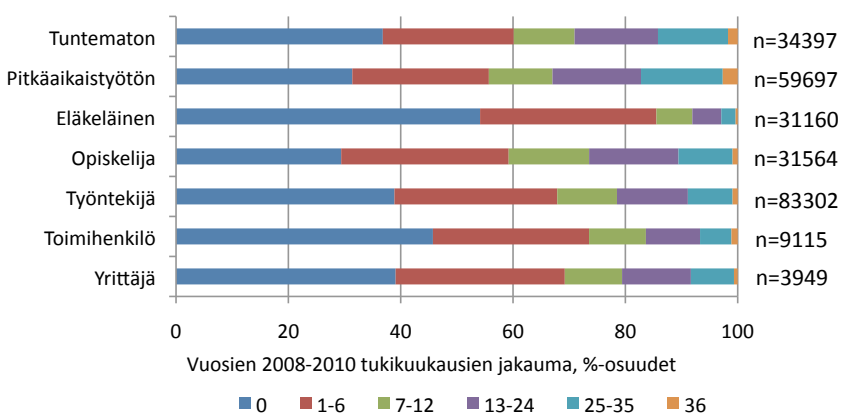
### Perhetyyppi



**Kuvio 7. Vuosien 2008–2010 tukikuukausien jakauma perhetyypin mukaan vuoden 2007 uusilla toimeentulotukiasiakkailla.**

Sosioekonomista asemaa koskevia tietoja ei voida pitää tarkkoina, mutta ryhmien välillä havaitaan joka tapauksessa eroja. Selvimmin erottuvat eläkeläiset, joilla tukikuukausia oli vähiten (kuvio 8). Eniten tukikuukausia oli puolestaan pitkäaikaistyöttömillä, sosioekonomiselta asemaltaan tuntemattomilla ja opiskelijoilla.<sup>5</sup> Tuloksia tulkittaessa on syytä pitää mielessä, että tarkastelussa ovat mukana vain ne, jotka eivät saaneet toimeentulotukea edeltävinä vuosina. Tämä voi selittää, miksi esimerkiksi pitkäaikaistyöttömät eivät erotu selvemmin.

### Sosioekonominen asema



**Kuvio 8. Vuosien 2008–2010 tukikuukausien jakauma sosioekonomisen aseman mukaan vuoden 2007 uusilla toimeentulotukiasiakkailla.**

<sup>5</sup> Pitkäaikaistyöttömien määritelmä toimeentulotukirekisterissä on vähintään 6 kuukautta työttömänä olo. Lyhyemmän ajan työttömänä olleille ohjeena on kirjata sosioekonominen asema työttömyyttä edeltävän ammatin mukaan.

---

Toinen tapa tarkastella taustatekijöiden yhteyttä tukikuukausiin on vertailla tietyn vuoden uusien ja vanhojen tuensaajien profileja eli katsoa, missä määrin uudet tuensaajat poikkeavat pitempään tukea saaneista taustoiltaan. Liitetaulukosta 1 nähdään vuoden 2010 tuensaajien taustatekijät sen mukaan, kuinka monena kuukautena tukea oli saatu aiempina kolmena vuonna.<sup>6</sup> Pitempään asiakkaana olleet eivät poikkea taustatekijöiltään olennaisesti uusista asiakkaista. Pitkään asiakkaina olleissa korostuvat kuitenkin keski-ikäiset, yksin asuvat miehet ja pitkään työttömänä olleet.

## Etuuksien päällekkäisyys

Lopuksi tarkastelemme toimeentulotuen ja Kelan etuuksien saamisen päällekkäisyyttä. Toimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen tuki, jonka saamisen edellytyksenä hakijan on haettava kaikki muut tuet, joihin hänellä on oikeus. Toimeentulotuen saajista moni saa myös Kelan etuuksia. Taulukossa 2 asiaa tarkastellaan Kelan etuuksien saajien näkökulmasta. Siinä esitetään toimeentulotukea saavien osuudet Kelan eri etuuksia saavien keskuudessa marraskuussa 2009.<sup>7</sup>

Toimeentulotuen saaminen on selvästi yleisempää Kelan etuuksia saavien keskuudessa (7 %) kuin 16 vuotta täyttäneessä väestössä keskimäärin (3 %). Toimeentulotuen saaminen vaihteli huomattavasti eri etuuslajeissa. Se oli yleisempää Kelan vähimmäismääräisiä etuuksia saavien keskuudessa kuin työtuloperusteisia etuuksia saavien keskuudessa. Esimerkiksi työtuloperusteisella sairauspäivärahalla olevista vain vajaat kolme prosenttia sai toimeentulotukea marraskuussa 2009. Sen sijaan vähimmäissairauspäivärahalla olevista lähes 32 prosenttia sai toimeentulotukea. Sama näkyy myös vanhempainpäivärahojen saajien keskuudessa. Vähimmäismääräisiä etuuksia saavista toimeentulotukea saivat yleisimmin ne, jotka saivat työmarkkinatukea sekä vähimmäissairauspäivärahaa.

Opintotukea ja kansaneläkettä saaneista vain pari prosenttia sai toimeentulotukea. Kansaneläkettä saavien monia muita ryhmiä vähäisempi riippuvuus toimeentulotuesta selittyy osin sillä, että eläkkeensaajien asumistuki on useimmiten tasoltaan korkeampi kuin yleinen asumistuki. Opiskelijoiden tuloiksi puolestaan lasketaan toimeentulotuessa myös opintolaina riippumatta siitä, onko opiskelija sitä nostonut vai ei. Tällöin hakija saattaa menettää oikeutensa toimeentulotukeen, vaikka hänen todelliset tulonsa alittaisivat laskennallisen toimeentulotukinormin.

Taulukosta 2 nähdään myös sekä toimeentulotukea että asumistukea saaneiden osuudet. Koko väestöstä sekä toimeentulotukea että asumistukea sai reilut kaksi prosenttia, mutta Kelan etuuksien saajilla osuus oli lähes kuusi prosenttia. Asumistuen ja

---

<sup>6</sup> Edeltävän kolmen vuoden tukikuukaudet jakautuivat vuoden 2010 tuensaajilla (N = 279 783) siten, että 21 prosentilla tukikuukausia ei ollut lainkaan, 23 prosentilla 1–6 kk, 14 prosentilla 7–12 kk, 19 prosentilla 13–24 kk, 18 prosentilla 25–35 kk ja 5 prosentilla 36 kk.

<sup>7</sup> Luvut kuvaavat tilannetta marraskuun viimeisenä päivänä, joten ne poikkeavat tilastoista, joissa esitetään koko vuoden aikana etuutta saaneiden määriä ja osuuksia.

---

toimeentulotuen päällekkäisyys näyttää liittyvän ennen kaikkea työmarkkinatukeen. Työmarkkinatuen saajista noin 30 prosenttia sai sekä asumistukea että toimeentulotukea. Verrattaessa työmarkkinatuen saajia työttömyysturvan peruspäivärahaa saaviin havaitaan, että tukien päällekkäisyys oli lähes kaksi kertaa yleisempää työmarkkinatukea kuin peruspäivärahaa saavilla. Myös pienimpiä sairauspäivärahoja saaneista yli viidennes sai molempia tukia vuoden 2009 marraskuussa. Etuuslajeittain tarkasteltuna Kelan etuuksia saaneista sekä asumistuen että toimeentulotuen yhtäaikainen saanti oli harvinaisinta kansaneläkettä saaneilla ja opiskelijoilla. Kansaneläkettä saaneiden keskuudessa esiintyi kuitenkin melko suurta hajontaa. Täyttä kansaneläkettä saaneista työkyvyttömyyseläkkeellä olleista lähes yhdeksän prosenttia sai molempia etuuksia, kun kaikilla kansaneläkettä saaneilla osuus oli alle kaksi prosenttia.

**Taulukko 2. Toimeentulotuen ja asumistuen saaminen 16 vuotta täyttäneessä väestössä Kelan etuuslajin mukaan marraskuun 2009 lopussa.**

	Kaikki, lkm	Toimeentulotuen saajat, %	Sekä toimeentulotuki että asumistuki, %
Väestö	4 396 910	3,1	2,3
Kaikki Kelasta etuutta saavat	1 205 978	6,8	5,6
Kansaneläkkeet, kaikki	633 345	2,3	1,8
Varsinaiset vanhuuseläkkeet	417 022	0,6	0,5
Varsin. työkyvyttömyyseläkkeet	163 521	6,9	5,7
Työttömyyseläkkeet	24 537	0,7	0,5
Varhennetut vanhuuseläkkeet	28 265	0,7	0,6
Täydet kansaneläkkeet yht.	79 734	8,0	7,0
Varsinaiset vanhuuseläkkeet	23 099	3,9	3,6
Varsinaiset tk-eläkkeet	53 286	10,2	8,8
Sairauspäivärahat, kaikki	53 581	9,4	6,3
Työtuloperusteiset	41 367	2,8	1,1
Edeltävän etuuden perusteella	8 163	32,1	25,4
Vähimmäispäivärahat	4 051	31,7	21,7
Kuntoutusrahat, kaikki	11 438	6,9	5,2
Työtuloperusteiset	9 164	2,4	1,6
Edeltävän etuuden perusteella	960	28,2	24,1
Vähimmäispäivärahat	1 314	22,6	16,6
Työttömyysturva, perus-pr.	26 640	21,2	16,0
Työmarkkinatuet, kaikki	117 037	35,0	29,7
Tavalliset	107 519	36,2	30,6
Kotouttamiset	9 518	21,7	18,8
Vanhempainpäivärahat, kaikki	51 025	5,3	4,1
Työtuloperusteiset	30 387	1,3	0,8
Edeltävän etuuden perusteella	14 169	7,1	5,8
Vähimmäispäivärahat	6 469	20,0	16,0
Lasten kotihoidontuet	57 437	7,5	6,5
Opintotuet	251 361	3,2	2,8
Sotilasavustus	4 114	2,0	1,9
Ei Kelan etuutta	3 190 932	1,7	1,0

Lähde: Kela/THL-yhteisrekisteri 2009.

Taulukossa 3 on esitetty perusturvan päällekkäisyyden kehitys vuosina 2000–2009 eräiden keskeisten perusturvaetuuksien kohdalla. Taulukosta voidaan nähdä, että toimeentulotuen saanti on hieman vähentynyt Kelan etuuksien saajien keskuudessa 2000-luvun aikana. Tämä heijastelee osaltaan toimeentulotuen saajien määrän vähenemistä samalla ajanjaksolla. Sen sijaan päällekkäisyys ei ole laskenut Kelan perusturvaetuuksia saavien keskuudessa, lukuun ottamatta vähimmäismääräisen sairauspäivärahan saajia.

**Taulukko 3. Vähimmäismääräisten Kelan etuuksien ja toimeentulotuen päällekkäisyydessä tapahtuneet muutokset 2000–2009 työikäisellä väestöllä, %.**

	2000	2004	2006	2008	2009
Väestö	4,1	3,6	3,4	3,3	3,8
Kelasta etuutta saavat	12,2	11,4	10,4	9,5	10,4
Täydet kansaneläkkeet		10,5	10,5	10,1	10,2
Työmarkkinatuki, tavallinen	36,2	34,3	35,0	35,9	36,2
Peruspäiväraha	20,3	19,4	19,0	19,9	21,2
Sairauspäiväraha	51,0	36,1	31,2	36,8	31,7
Vanhempainpäiväraha	20,3	18,1	16,8	19,5	20,0
Lasten kotihoidon tuki	8,5	7,7	6,7	6,7	7,5
Opintotuki	2,5	3,4	3,0	2,5	3,2
Ei Kelan etuutta	1,2	1,0	1,0	1,6	1,9

Lähde: Hannikainen-Ingman ym. 2012.

## Yhteenveto

Toimeentulotuen asiakasprofiili muuttui 1990-luvulla siten, että vuosikymmenen lopulta alkaen selvästi aiempaa suurempi osa tuensaajista on saanut tukea myös edellisinä vuosina. Tässä näyttää olevan kyse lähinnä siitä, että 1990-luvun lamavuosien asiakasmäärän kasvusta lähtien ”vanhojen asiakkaiden varantoa” on ollut aiempaa enemmän suhteessa uusien asiakkaiden tulovirtaan (ks. Haapola & Kauppinen 2007). Tästä on seurannut aiempaa suurempi pitkäaikaisasiakkaiden osuus. Uusien tuensaajien toimeentulotukiasiakkuuden uusiutumisriskissä on sen sijaan havaittavissa vain pientä kasvua. Vuosina 2009–2010 tuensaannin uusiutumisriski kuitenkin kasvoi talouden taantuman myötä.

Noin puolet uusista toimeentulotuen saajista on saanut tukea myös seuraavana vuonna, 1990-luvun laman aikana ja nykyisen taantuman alkaessa hieman suurempi osa. Seurattaessa tuensaantia pidempään havaitaan, että enemmistöllä uusista tuensaajista toimeentulotuen saaminen uusiutuu ainakin kerran seuraavan kymmenen vuoden

---

aikana, mutta toisaalta selvästi yleisin toimeentulotukiura kymmenen vuoden seurannassa on tuen saamisen loppuminen ensimmäiseen tukivuoteen. Näin ollen aiemmat havainnot toimeentulotuen ”kaksoistehtävästä” (Haapola & Kauppinen 2007, 102) toisaalta tilapäisen tuen tarjoajana elämän murros- tai kriisitilanteissa, toisaalta pitkäaikaisena vähimmäistoimeentulon tarjoajana pätevät näidenkin tarkastelujen valossa.

Toimeentulotukirekisteri tarjoaa varsin rajalliset mahdollisuudet tuensaajien taustatekijöiden tarkasteluun, mutta joitain yhteyksiä kuitenkin on havaittavissa taustatekijöiden ja tuen saamisen toistuvuuden välillä. Riskitekijöinä nousevat esiin erityisesti nuori ikä ja pitkäaikaistyöttömyys. Havaitsimme uusia asiakkaita tarkasteltaessa samaan tapaan kuin Haapola ja Kauppinen (2007), että 18–19-vuotiailla pitkäaikaisasiakkuuden riski on huomattavasti suurempi kuin tätä vanhemmilla (ks. myös Haapamäki 2013). Toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaissa keski-ikäiset ovat yliedustettuina (vrt. Parpo & Moisio 2006), mutta uusina asiakkaina toimeentulotuen piiriin tulevien keski-ikäisten riski päätyä pitkäaikaisasiakkaaksi ei ole suurempi kuin nuoremmilla. Pitkään työttömänä olleiden tilanne on toinen: he ovat yliedustettuina pitkäaikaisasiakkaissa, kuten on havaittu aiemminkin (Parpo & Moisio 2006), ja lisäksi myös uusina asiakkaina toimeentulotuen saajaksi tulevien työttömien riski jäädä pitempiaikaiseksi tuensaajaksi on muita sosioekonomisia ryhmiä suurempi.

Etuuksien päällekkäisyyksien tarkastelu osoitti toimeentulotuen saamisen olevan Kelan vähimmäisetuuksien, erityisesti työmarkkinatuen ja vähimmäissairauspäivärahan saajilla selvästi koko väestöä yleisempää. Tähän päällekkäisyyteen yhdistyy tyypillisesti myös asumistuen saaminen. Toimeentulotuen saaminen on 2000-luvulla pysynyt samalla tasolla Kelan vähimmäisetuuksien saajilla, eli siinä ei ole tapahtunut vastaavalaista vähenemistä kuin koko väestössä. Kelan vähimmäisetuuksien ja toimeentulotuen päällekkäisyyden syy on pitkälti se, että toimeentulotuessa asumismenoja korvataan paremmin kuin asumistuessa. Suurissa kaupungeissa vuokralla asuvat ja pelkän perusturvan varassa olevat ovat yleensä lähtökohtaisesti oikeutettuja myös toimeentulotukeen (THL 2011b).

Tarkastelimme toimeentulotuen toistuvuutta tässä artikkelissa vuosittaisilla tukikaukausien määrää kuvaavilla tiedoilla. Varsinaiseen tuki- tai asiakkuusjaksojen tarkasteluun (ks. esim. Haapola & Kauppinen 2007) kuukausitason aineistolla ei menty muun muassa siksi, että tarkastelu haluttiin ulottaa 1990-luvulle saakka. Toimeentulotukirekisterin pitkittäisaineiston avulla voidaan seurata kuukauden tarkkuudella yksittäisiä tukijaksoja vasta vuodesta 2001 alkaen. Tässä esitettyjä analyysejä voidaan kuitenkin 2000-luvun osalta jatkossa tarkentaa tarkastelemalla tukijaksojen kestoa ja uusiutumista.

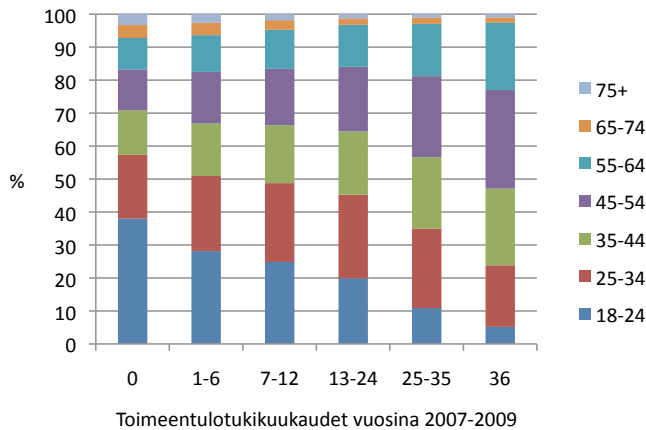
---

# Lähteet

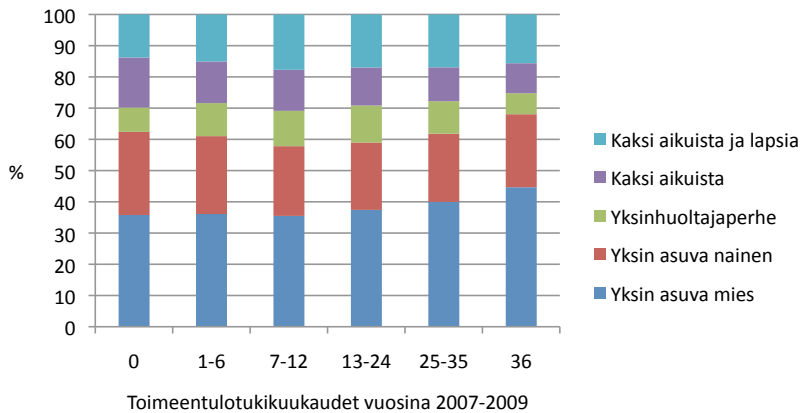
- Haapamäki, Elise 2013: Nuoret toimeentulotuen saajat. Pitkittäistarkastelu 18–20-vuotiaista helsinkiläisistä toimeentulotuensaajista vuosina 2006–2011. Tilastoja 2013:12. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.
- Haapola, Ilkka 2004: Köyhyyden kynnyksellä – Toimeentulotuen dynamiikka 1990-luvun Suomessa. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 79. Kela, Helsinki.
- Haapola, Ilkka ja Kauppinen, Timo M. 2007: Tukea talouslaman jälkeen. Toimeentulotuen saannin kesto 2000-luvun alussa yhdessätoista kaupungissa. Verson julkaisuja 1/2007. Päijät-Hämeen ja Itä-Uudenmaan sosiaalialan osaamiskeskus Verso, Lahti.
- Hannikainen-Ingman, Katri – Hiilamo, Heikki – Honkanen, Pertti – Kuivalainen, Susan – Moisio, Pasi 2012: Perus- ja vähimmäisturvan yleisyys ja päällekkäisyys 2000–2009. Nettityöpapereita 33. Kela, Helsinki.
- Heikkilä, Matti ja Sihvo, Tuire 1997: Toimeentulotuki taloudellisen suoriutumisen ilmapuntarina. Teoksessa Matti Heikkilä – Hannu Uusitalo (toim.): Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa. Raportteja 208. Stakes, Helsinki.
- Heinonen, Hanna-Mari 2010: Asumismenojen huomioon ottaminen toimeentulotuessa ja yleinen toimeentulotukitilanne kunnissa ja kuntayhtymissä syksyllä 2009. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 73. Kela, Helsinki.
- Kauppinen, Timo M. – Angelin, Anna – Lorentzen, Thomas – Bäckman, Olof – Salonen, Tapio – Moisio, Pasi – Dahl, Espen 2013 (lähetetty lehteen): Social background and life-course risks as determinants of social assistance receipt among young adults in Sweden, Norway and Finland.
- Moisio, Pasi 2008: Köyhyyden ja toimeentulo-ongelmien kehitys. Teoksessa Pasi Moisio – Sakari Karvonen – Jussi Simpura – Matti Heikkilä (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2008. Stakes, Helsinki.
- Parpo, Antti ja Moisio, Pasi 2006: Toimeentulotuen saannin kesto ja dynamiikka Suomessa 1992–2003. Yhteiskuntapolitiikka 71:2, 121–133.
- THL2011a: Toimeentulotuki 2010. Tilastoraportti 43/2011. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- THL 2011b: Perusturvan riittävyyden arviointiraportti. Avauksia 4/2011. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- THL 2012: Toimeentulotuen menot 2011. Suomen virallinen tilasto, Sosiaaliturva 2012. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

**Liitetaulukko 1. Vuonna 2010 toimeentulotukea saaneiden iän, perhetyypin ja sosio-ekonomisen aseman jakaumat vuosien 2007–2009 tukikuukausien mukaan.**

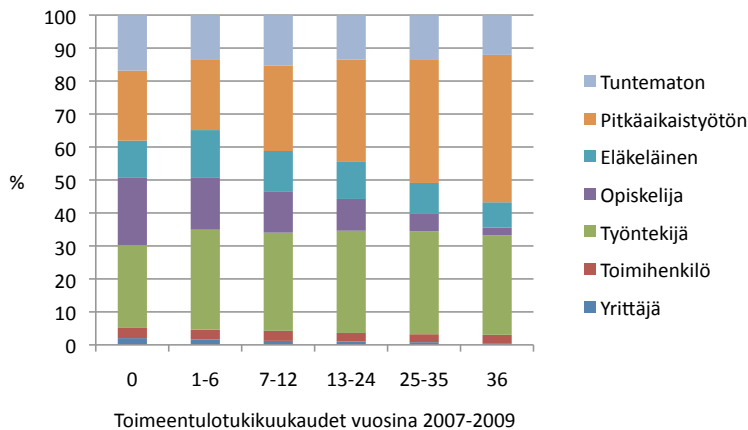
**Ikä**



**Perhetyyppi**



**Sosioekonominen asema**







123456



## 2 Toimeentulotuen saajien köyhyys ja toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus 1990–2010

*Susan Kuivalainen, Seppo Sallila*

Taloudellisen toimeentulon turvaaminen on viimesijaisten sosiaaliturvajärjestelmien keskeinen tavoite useimmissa läntisissä maissa (Ditch 1999, 121). Suomessa viimesijaisen sosiaaliturvajärjestelmän muodostaa toimeentulotuki. Euroopan unioni on nostanut viimesijaisen minimiturvan (minimum income protection) roolin keskeiseksi köyhyyden vastaisessa toiminnassa. Esimerkiksi parlamentin päätöslauselmassa (P7\_TA(2010)0375) todetaan, että vähimmäistulojärjestelmät ovat tärkeä ja tehokas keino poistaa köyhyyttä tarjoamalla ihmisille ihmisarvoinen toimeentulo.

Toimeentulotuki kohdentuu taloudellisesti heikoimmassa asemassa oleville, ja näin sen köyhyyttä vähentävä vaikutus on yleensä suurempi kuin muiden tulonsiirtojen. Pienituloisille kohdennettujen tarveharkintaisten etuuksien on monissa yhteyksissä katsottu olevan tehokkain tapa vähentää köyhyyttä. Perustehtävänsä vuoksi toimeentulotuen taso liittyy läheisesti köyhyyden määritelmään. Toimeentulotuki on poliittishallinnollinen määritelmä välttämättömiksi katsottujen jokapäiväisten tarpeiden sisällöstä ja suuruudesta. Tämä tekee metodologisesti mielekkääksi tarkastella nimenomaan toimeentulotuen köyhyyttä vähentävää vaikutusta. Toimeentulotuki määrittää sen tason, johon jokaisella katsotaan olevan perustuslaillinen oikeus. Toimeentulotuki on tarkoitettu kattamaan menoja laajemmin kuin ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön toimeentulo vaatii, ja sen tavoite on myös antaa mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnan toimintaan. Tämän vuoksi toimeentulotuen köyhyyttä vähentävää vaikutusta on mielekästä tarkastella suhteellisen köyhyyden näkökulmasta.

Aiemmat tutkimukset ovat osoittaneet toimeentulotuen vähentävän merkittävästi köyhyyttä (mm. Ritakallio 1994; Sainsbury & Morissens 2002; Behrendt 2002; Nelson 2003; Kuivalainen 2004). Pohjoismaissa toimeentulotuki on vähentänyt köyhyyttä tehokkaasti, ja viimesijaisen tuen varassa elävien kotitalouksien köyhyys on ollut vähäisempää kuin muissa maissa. Viimeaikaiset tutkimukset kuitenkin osoittavat, että toimeentulotukea saavien köyhyys on noussut huomattavasti 1990-luvun alusta ja että toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus on heikentynyt (Kuivalainen 2010; THL 2011; Kuivalainen & Nelson 2012).

Tässä artikkelissa laajennamme aikaisempien tutkimusten analyysseja. Tarkastelumme kohteena ovat toimeentulotukea saaneet henkilöt eivätkä esimerkiksi jotakin perusturvaetuutta saaneet (THL 2011). Köyhyysraja määritellään aiempia tutkimuk-

---

sia monipuolisemmin (vrt. esim. Kuivalainen & Nelson 2012). Yleisemmin käytetyn köyhyysrajan (60 % mediaani- eli keskitulosta) rinnalla käytämme kahta vaihtoehtoista köyhyysrajaa, 40:ää ja 50:tä prosenttia keskituloista. Köyhyysasteiden lisäksi tarkastelemme myös köyhyysvajetta, jonka perusteella voidaan arvioida köyhyyden syvyyttä. Edelleen poikkeuksena aikaisempiin tutkimuksiin on, että tarkastelemme toimeentulotukea saaneiden köyhyyttä myös eri-ikäisten ja erityyppisten kotitalouksien keskuudessa. Näin voidaan saada yksityiskohtaisempaa tietoa siitä, keiden kohdalla toimeentulotuki vähentää köyhyyttä tehokkaimmin.

Aineistona on Tilastokeskuksen Tulonjakotilasto. Tarkasteluajanjakso on 1990–2010. Seuraavaksi kuvaamme yksityiskohtaisemmin tutkimuksessa hyödynnettyä aineistoa ja käytettyjä menetelmiä. Tämän jälkeen raportoimme tutkimustulokset. Artikkelin päättyy yhteenvetoon ja johtopäätöslukuun.

## Aineisto ja menetelmä

Tilastokeskuksen vuosittain keräämä Tulonjakotilasto kuvaa suomalaisten kotitalouksien saamia ja maksamia tulonsiirtoja. Tilasto perustuu vuosittain kerättävään kotitalouskyselyaineistoon, joka sisältää yksityiskohtaista tietoa kotitalouksien ja henkilöiden tuloista ja muista taloudelliseen toimeentuloon vaikuttavista tekijöistä. Aineiston brutto-otos on noin 13 000 kotitaloutta. Kotitalouksien haastattelutietoihin yhdistetään lukuisia kotitalouksien tuloja ym. koskevia rekisteritietoja. (Ks. lisää Tulonjakotilasto, [www.stat.fi/til/tjt/](http://www.stat.fi/til/tjt/).)

## Kotitalousmääritelmä

Toimeentulotuen kotitalouden määritelmä eroaa yleisesti käytössä olevasta kotitalouden määritelmästä. Yleisesti käytössä olevan määritelmän mukaan kotitalouden muodostavat kaikki ne henkilöt, jotka asuvat ja ruokailevat yhdessä tai jotka muuten käyttävät yhdessä tulojaan. Tulonjakotilaston kotitalouden määritelmä perustuu tähän yleisesti käytössä olevaan määritelmään. Toimeentulotuessa kotitalous (perhe) määrittyy toimeentulotukilain 3 §:n mukaan, jossa perheellä tarkoitetaan yhteistaloudessa asuvia vanhempia, vanhemman alaikäistä lasta, aviopuolisoita sekä miestä ja naista, jotka elävät avioliitonomaisissa olosuhteissa.

Toimeentulotuessa kotitalous ei määrity yhdessä asumisen perusteella vaan toimeentulotukilainsäädännön ja siinä määritellyn elatusvelvollisuuden mukaan. Toimeentulotukilainsäädännön mukaan 18 vuotta täyttäneen henkilön oikeus toimeentulotukeen on itsenäinen, riippumaton hänen vanhempiansa tai täysi-ikäisten lastensa tuloista. Toimeentulotuessa vanhempiensa luona asuva 18 vuotta täyttänyt henkilö luokitellaan itsenäiseksi kotitaloudeksi. Yhteistaloudessa asuvat täysi-ikäiset henkilöt eivät muodosta toimeentulotukilain 3 §:ssä tarkoitettua perhettä, elleivät he elä avioliitonomaisissa olosuhteissa. Lisäksi toimeentulotuessa alle 18-vuotiaat toimeentulotuen saajat muodostavat itsenäisen kotitalouden, jos heillä on oma perhe

---

tai he ovat vanhemmistaan taloudellisesti riippumattomia eivätkä asu vanhempiansa kanssa.<sup>1</sup>

Toimeentulotukilainsäädännön mukaisten kotitalouksien määrä on näin ollen korkeampi kuin tulonjakotilastossa olevien, niin sanottuun yhteisen jääkaapin määritelmään perustuvien kotitalouksien. Vuonna 2009 Tilastokeskuksen tulonjakotilaston luokittelemia kotitalouksia oli noin 2 500 000, kun taas toimeentulotukitilaston luokittelun mukaan kotitalouksia oli noin 2 900 000.

Tulonjakotilastossa toimeentulotuen saajaksi määrittyy koko kotitalous, mikäli esimerkiksi kotona asuva 18 vuotta täyttänyt nuori saa toimeentulotukea. Tämän seurauksena tulonjakotilasto jonkin verran yliarvioi henkilötasolla toimeentulotuen saajien määrää, koska juuri esimerkiksi kotona asuvan nuoren toimeentulotuen saanti näkyy tulonjakotilastossa siten kuin kaikki kotitalouden jäsenet saisivat toimeentulotukea. Tässä artikkelissa ensisijaisena kiinnostuksen kohteena on kuitenkin toimeentulotuen saajien köyhyys yksilötasolla, mutta on hyvä tiedostaa toimeentulotukilain erityinen perhekäsite.

### Köyhyyden määrittely

Toimeentulotuen saajien köyhyyttä tarkastelemme suhteellisella tulometodilla. Käytämme artikkelissa käsitettä köyhyys, jolla viitataan suhteelliseen tuloköyhyyteen. Henkilö määrittyy köyhäksi, mikäli hänen käytettävissä olevat tulonsa jäävät alle asetetun köyhyysrajan. Köyhyysraja määritellään kotitalouden kulutusyksikköä kohden laske-  
tusta käytettävissä olevasta mediaani- eli keskitulosta. Ensisijaisesti analyyseissä käytetään rajana 60:ta prosenttia keskitulosta, täydentävinä köyhyysrajoina käytetään 40:ää ja 50:tä prosenttia keskitulosta. Kulutusyksikkökohtaiset tulot muodostetaan laskemalla yhteen kotitalouden kaikkien jäsenten tulot ja jakamalla ne kotitalouden kulutusyksikköluvulla. Kotitalouden kulutusyksikköluvu muodostetaan OECD:n modifioidulla skaalalla, jossa kotitalouden ensimmäinen aikuisjäsen saa arvon 1 ja muut 14 vuotta täyttäneet henkilöt arvon 0,5. Kotitalouden lasten (0 - 13-vuotiaiden) paino laskukavassa on 0,3 jokaisella lapsella.

Vaikka toimeentulotuen asiakkuus katsotaan yhdeksi köyhyyden ilmentymäksi, niiden välillä on ollut yllättävän vähän päällekkäisyyttä. Aiemmat tutkimukset ovat osoittaneet, että toimeentulotuen asiakkuus ja tuloilla mitattu köyhyys ”eivät kulje käsi kädessä” (Heikkilä 1990; Kangas & Ritakallio 1996). Vain osa toimeentulotuen saajista on tuloköyhiä, minkä vuoksi Heikkilä (1990, 92) on puhunut ”pulmallisesta toimeentulotukiköyhyydestä”.

---

<sup>1</sup> Toimeentulotuen perusosan määrittelevä toimeentulotukilain 9 § sisältää implisiittisesti kotitalouden muiden jäsenten tuoman skaalaedun. Yksin asuva henkilö saa 100 prosenttia perusosasta, yksinhuoltaja 110 prosenttia, puoliset/avopuolisot sekä yhdessä asuvat 85 prosenttia yksin asuvan henkilön perusosasta. Oletuksena on, että samassa kotitaloudessa elävillä on menoja, joita he voivat jakaa, kuten sanomalehti tai kodinkoneet. Yhdessä asuvien ei edellytetä elättävän toisiaan vaan kyse on menotaloudesta – siitä, että heillä on joitakin molemmille yhteisiä menoja. Vanhempien luona asuva saa 73 prosenttia yksin asuvan perusosasta; oletuksena on, että osa menoista jaetaan.

Toimeentulotuen ja tuloköyhyyden problemaattinen suhde on osittain menetelmä-  
lähtöinen. Tutkimuksissa suhteellinen tuloköyhyys perustuu yleensä vuosituloihin. Koti-  
talous määrittyy köyhäksi, kun sen käytettävissä olevat vuositulot jäävät alle määritellyn  
köyhyysrajan. Kotitalous määrittyy toimeentulotukiasiakkaaksi, mikäli se on saanut  
kalenterivuonna toimeentulotukea yhdenkin kuukauden ajan. Esimerkiksi kotitalous  
on voinut saada toimeentulotukea tammikuun aikana. Helmikuussa kotitalouden toinen  
(tai ainoa) jäsen työllistyy ja kotitalous poistuu toimeentulotuelta. Kotitalouden (ansio)  
tuloja kertyy loppuvuoden aikana yli vuositason köyhyysrajan. Suhteellisen tulometodin  
perusteella kotitalous ei siis luokituta köyhäksi, mutta määrittyy toimeentulotuen saajaksi.  
Toimeentulotuen saanti on siten herkempi tilapäisille toimeentulo-ongelmille kuin  
vuosituloihin perustuva suhteellinen tulomittari.

Toimeentulotuen ja tuloköyhyyden päällekkäisyyden tarkastelussa tulee huomioida  
myös toimeentulotuen ja tulonjakotilaston erilaiset kotitalousmääritelmät. Esimerkiksi  
vanhempiansa luona asuva 18 vuotta täyttänyt nuori voi saada toimeentulotukea itse-  
näisenä kotitaloutena. Huomattavaa osaa tällaisista nuorista ei kuitenkaan määritellä  
tuloköyhiksi, koska he asuvat kotitaloudessa, jossa heidän vanhempiansa ja muiden  
kotitalouden jäsenten yhteenlasketut tulot ovat yli köyhyysrajan.

Köyhyysasteen lisäksi tarkastelemme köyhyysvajetta. Köyhyysaste ilmaisee, miten  
suuri osa väestöstä (tai toimeentulotuen saajista) jää alle määritellyn köyhyysrajan. Köy-  
hyysvaje puolestaan ilmaisee sen, miten kauaksi köyhäksi määriteltyjen kotitalouksien  
tulot jäävät köyhyysrajasta. Vaje lasketaan köyhyysrajan alapuolelle jäävien keskimääräis-  
ten tulojen ja köyhyysrajan erotuksena, joka ilmoitetaan tyypillisesti prosenttina rajasta.

Tarkastelut tehdään erikseen myös kotitaloustyypeittäin. Kotitalouksien luokittelussa  
noudatetaan vuosittaisen toimeentulotukitilaston luokittelua sillä poikkeuksella, että  
yhden aikuisen kotitalouksia ei erotella sukupuolen mukaan. Tuloksia ei esitetä myös-  
kään ryhmälle ”muu kotitalous” tulkinnallisten ongelmien vuoksi. Kotitaloustyypeittäin  
tehdyissä tarkasteluissa käytämme liukuvaa kolmen vuoden keskiarvoa luotettavampien  
estimaattien takaamiseksi.

## Köyhyyttä vähentävän vaikutuksen mittaaminen

Toimeentulotuen köyhyyttä vähentävää vaikutusta mittaamme kansainvälisissä tut-  
kimuksissa yleisesti käytetyllä ns. standardimenetelmällä. Standardimenetelmässä  
köyhyyttä vähentävää vaikutusta analysoidaan vähentämällä tarkasteltava etuus koti-  
talouksien käytettävistä olevista tuloista. Näin saadaan selville, miten laajaa köyhyys  
olisi ollut ilman kyseistä tulonsiirtoa. Lähtökohtaisesti toimeentulotuki parantaa talou-  
dellista tilannetta, minkä vuoksi kysymys tuen köyhyyttä vähentävästä vaikutuksesta  
voi näyttää triviaalilta. Analyysi osoittaa, missä määrin toimeentulotuki on riittävä eli  
onnistuu nostamaan tukea saaneiden kotitalouksien tulot köyhyysrajan yläpuolelle.

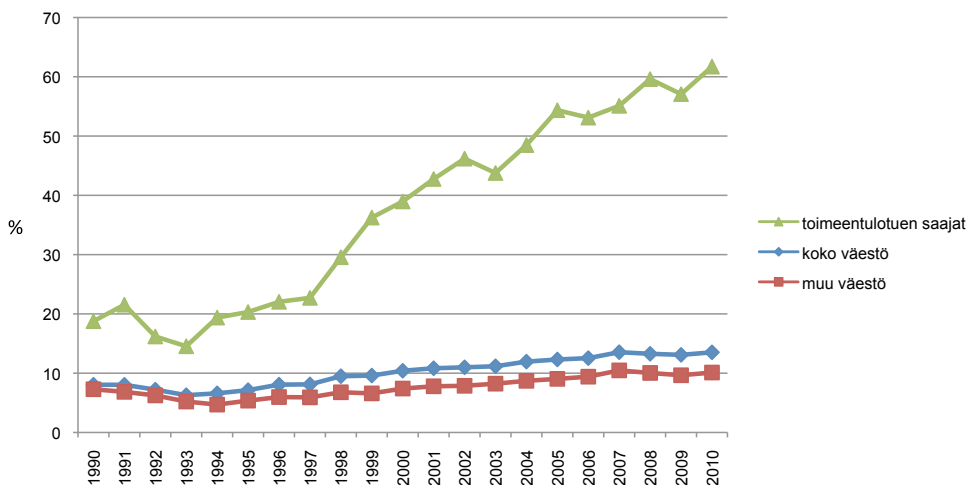
Toimeentulotuen köyhyyttä vähentävää vaikutusta tarkastelemme sekä suhteelli-  
sella että kiinnitetyllä köyhyysrajalla. Suhteellinen köyhyysaste lasketaan uudelleen  
kotitalouksien tulotiedoilla, kun toimeentulotuki on poistettu. Kiinnitetyllä köyhyys-

rajalla tarkastelu perustuu väestön alkuperäiseen eli oikeiden tulotietojen mukaiseen köyhyysrajaan. Tulonsiirtojärjestelmän köyhyyttä vähentävän vaikutuksen arvioiminen standardimenetelmällä on aina hypoteettista: siinä tarkastellaan kuvitteellista tilannetta, jossa tarkastelun kohteena olevaa etuutta tai järjestelmää ei ole olemassa. Standardimenetelmän keskeinen heikkous on oletuksessa, että muutos ei vaikuta käyttäytymiseen. Etuuden puuttumisen ei siten oleteta vaikuttavan esimerkiksi työllisyyteen.

## Toimeentulotuen saajien köyhyys 1990–2010

Toimeentulotuen saajien köyhyyttä tarkastelemme aluksi yleisimmin käytetyllä 60 prosentin köyhyysrajalla. Kuten kuviosta 1 huomataan, toimeentulotuen piirissä olevien tuloköyhyys on korkeampi kuin väestössä keskimäärin. Tuloköyhyys on yleistynyt Suomessa 20 viime vuoden aikana sekä väestön että toimeentulotuen saajien keskuudessa. Kasvu on ollut kuitenkin huomattavasti nopeampaa toimeentulotuen saajilla kuin muulla väestöllä.

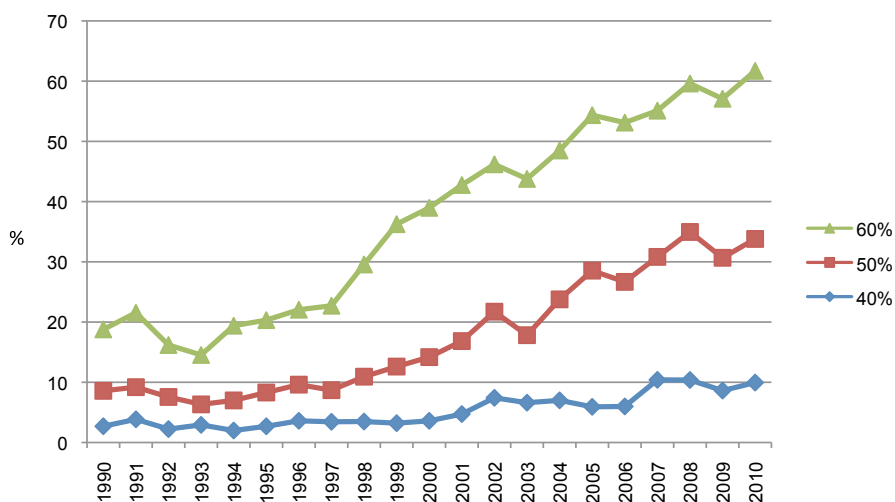
Köyhyys kääntyi kasvuun niin koko väestön kuin toimeentulotuen saajienkin keskuudessa 1990-luvun laman jälkeen. Toimeentulotuen saajilla kasvu oli erittäin nopeaa 2000-luvun puoliväliin asti, ja vuonna 2005 yli puolet tuen saajista määrittyi tulojensa perusteella köyhäksi. 2000-luvun lopussa köyhyys on edelleen kasvanut, joskin maltillisemmin kuin sitä edeltävinä vuosina. Se, että toimeentulotuen saajien köyhyys on yleistynyt, näkyy aiempaa suurempana erona muun väestön (ei tukea saaneiden) ja koko väestön köyhyysasteisiin. Kun verrataan toimeentulotuen saajien köyhyysastetta muuhun väestöön vuonna 2010, ero oli noin 50 prosenttiyksikköä. Vuonna 1990 ero oli vain noin 10 prosenttiyksikköä. Köyhyys paikantuu aikaisempaa voimakkaammin toimeentulotuen saajiin: vuonna 1990 tuen saajien köyhyys oli kaksinkertainen suhteessa muuhun väestöön ja vuonna 2010 noin kuusinkertainen.



**Kuvio 1. Toimeentulotukea saaneiden, koko väestön ja muun väestön (ei tukea saaneiden) köyhyysasteet (60 % keskituloista) 1990–2010.**



Kuva toimeentulotuen saajien köyhyyden kehityksestä on samanlainen myös kahdella muulla pienituloisuusrajalla (kuvio 2). Matalimmalla, 40 prosentin köyhyysrajalla noin kymmenen prosenttia toimeentulotuen saajista määrittyi köyhäksi vuonna 2010, sen sijaan vuonna 1990 vain noin kolme prosenttia tuen saajista oli tuloköyhiä. Mikäli rajana käytetään 50:tä prosenttia keskituloista, kolmasosa toimeentulotuen saajista eli köyhyysrajan alapuolella vuonna 2010, kun vuonna 1990 osuus oli vajaat yhdeksän prosenttia. Yleisimmin käytetyn köyhyysrajan (60 prosenttia keskituloista) köyhyysaste oli vuonna 2010 reilut 60 prosenttia ja vuonna 1990 vajaat 20 prosenttia. Toimeentulotuen saajien tuloköyhyys on yli kolminkertaistunut kahdenkymmenen vuoden aikana kaikilla kolmella köyhyysrajalla tarkasteltuna.



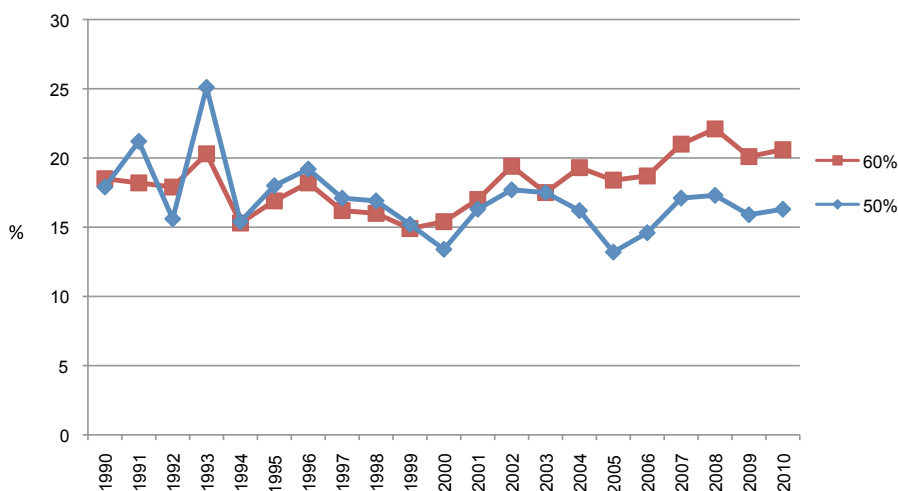
**Kuvio 2. Toimeentulotukea saaneiden köyhyysasteet kolmen köyhyysrajan mukaan 1990–2010.**

Tulokset osoittavat, että toimeentulotukiasiakkuuden ja tuloköyhyyden päällekkäisyys on kasvanut. Köyhyys paikantuu aiempaa vahvemmin toimeentulotuen saajiin. 1990-luvun alkupuolella vain pieni osa toimeentulotuen saajista määrittyi tulojen perusteella köyhäksi, 2010-luvun vaihteessa suuri osa tuen saajista on tuloköyhiä. Samalla suurempi osa tuloköyhistä on toimeentulotuen saajia.

Keskeinen syy toimeentulotuen saajien tuloköyhyyden kasvuun on toimeentulotuen taso, joka on pysynyt reaalisesti suunnilleen samansuuruisena tarkasteltavalla aikavälillä (THL 2011). Väestön keskimääräiset ansiotulot ovat kasvaneet voimakkaasti 1990-luvun puolivälistä lähtien, minkä myötä toimeentulotuen taso on heikentynyt suhteessa väestön keskimääräisiin tuloihin. Väestön keskituloihin sidotun köyhyysrajan nousu toimeentulotuen tasoa nopeammin heijastuu toimeentulotuella olevien köyhyyden kasvuna. Tulokset kertovat perusturvan matalasta tasosta (THL 2011).

Toinen merkittävä syy toimeentulotuen saajien kasvaneeseen tuloköyhyyteen on tuen keston pidentyminen kalenterivuoden aikana. Aiempaa suurempi osa tuen saajista saa tukea vuoden aikana useamman kuukauden ajan. (Ks. Timo Kauppinen ym. artikkeli tässä kirjassa.) Kolmas toimeentulotuen saajien köyhyyden kasvua selittävä tekijä on tulottomien kotitalouksien määrän kasvu. Kotitalous määritellään tulottomaksi, mikäli sillä ei ole veronalaisia tuloja tai tulonsiirtoja (ks. Honkanen 2011; Hannikainen-Ingman ym., 2012). Kun tuloina on ainoastaan joko asumistuki ja/tai toimeentulotuki, jäävät kotitalouden tulot alle köyhyysrajan, etenkin jos toimeentulotuen tarve kestää useamman kuukauden.

Kuviossa 3 esitetään toimeentulotuen saajien keskimääräinen köyhyysvaje suhteessa 60:n ja 50 prosentin köyhyysrajaan. Köyhyysvaje ilmentää köyhyyden syvyyttä: sitä, miten kauas köyhäksi määrittyvän kotitalouden tulot jäävät köyhyysrajasta.

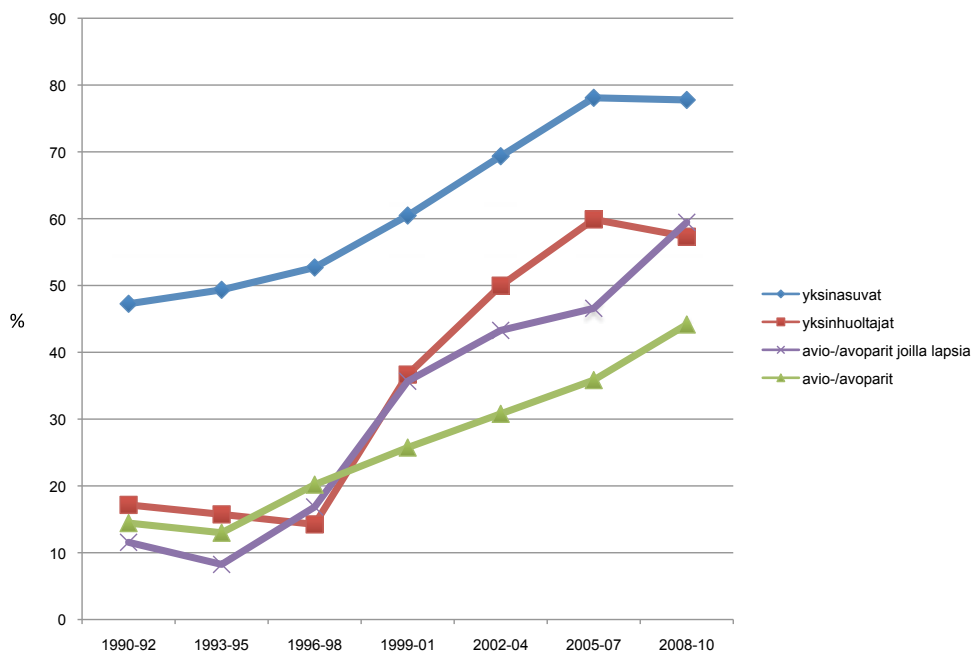


**Kuvio 3. Toimeentulotukea saaneiden köyhyysvaje kahdella köyhyysrajalla (50 ja 60 % keskituloista) 1990–2010.**

Köyhyysvaje on syventynyt jonkin verran tarkasteltavan kahdenkymmenen vuoden aikana, kun köyhyysrajana käytetään 60:ta prosenttia väestön keskituloista. Vuonna 2010 toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien tulotaso oli noin 80 prosenttia 60 prosentin köyhyysrajasta. Köyhyysvaje on kasvanut 2000-luvun loppupuolella, mikä kertoo toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien heikentyneestä taloudellisesta tilanteesta. Sen sijaan tarkasteltaessa köyhyysvajetta 50 prosentin köyhyysrajalla on köyhyysvaje hieman pienempi vuonna 2010 kuin vuonna 1990. Vuosittaista vaihtelua on kuitenkin suhteellisen paljon. Vuonna 2010 toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien tulotaso oli noin 85 prosenttia 50 prosentin köyhyysrajasta.

## Toimeentulotukea saaneiden köyhyys kotitaloustyypeittäin

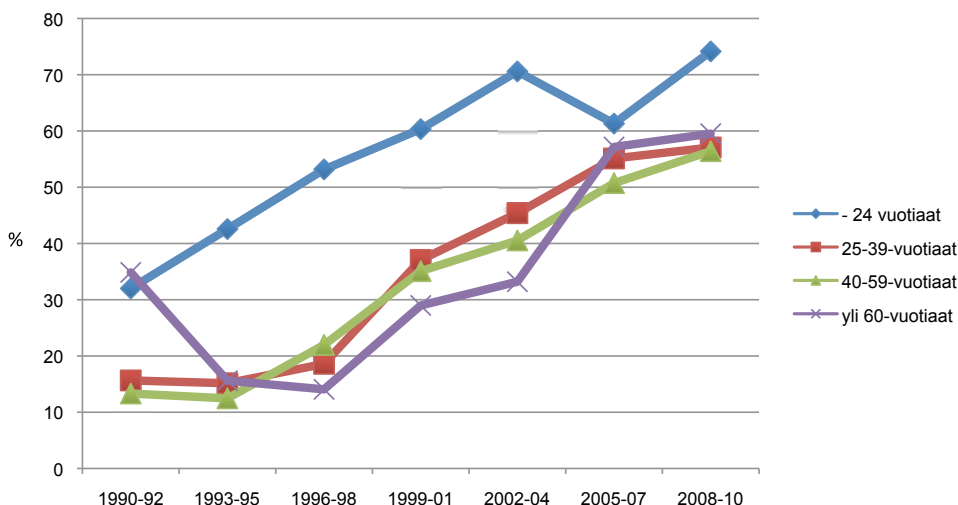
Väestötasolla köyhyys paikantuu eri tavoilla erityyppisiin kotitalouksiin, ja voidaan olettaa, että myös toimeentulotuen saajien keskuudessa köyhyyden yleisyys eroaa kotitaloustyypeittäin. Kuviossa 4 esitetään tuen saajien köyhyyssasteet (60 % keskituloista) kotitaloustyypeittäin.



**Kuvio 4. Toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien köyhyyssasteet (60 % keskituloista) kotitaloustyypeittäin 1990–2010.**

Toimeentulotukea saaneiden kotitaloustyyppien välillä on selkeitä eroja köyhyyden yleisyydessä. Kaikkina ajankohtina köyhyys on ollut yleisintä yksin asuvilla. Noin 80 prosenttia yksin asuvista määrittyi tulojen perusteella köyhäksi vuonna 2010. Köyhyys kohdistui toimeentulotuen suurimpaan asiakasryhmään, yksinäisten henkilöiden talouksiin. Noin 70 prosenttia kaikista tukea saavista kotitalouksista on yhden aikuisen kotitalouksia. Yksin asuvien aikuisten osuus toimeentulotukea saaneista kotitalouksista on ainoana kotitaloustyyppinä kahdenkymmenen vuoden aikana kasvanut, mikä selittää osaltaan toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien köyhyyden yleistymistä. Myös väestötasolla pienituloisuus on yleisempää yhden hengen talouksissa. Yhden aikuisen taloudet ovat haavoittuvaisempia sosiaalisten riskien, kuten työttömyyden ja sairauden, kohdatessa. Nyky-yhteiskunnan katsotaan rakentuvan vahvasti kahden ansaitsijan mallille, ja toimeentulon kannalta kahden aikuisen tulot ovat välttämättömät (ks. esim. Airio 2008). Tälle väitteelle antaa tukea myös huomio siitä, että vähäisintä köyhyys on 2000-luvun ajan ollut lapsettomilla pariskunnilla.

Köyhyys on kasvanut eniten toimeentulotukea saaneiden lapsiperheiden keskuudessa. 1990-luvun alussa kahden huoltajan lapsiperheistä köyhiä oli noin joka kymmenes, kun 2010-luvun vaihteessa osuus oli noussut yli puoleen. Myös yhden huoltajan toimeentulotukea saaneiden lapsiperheiden köyhyys on noussut huomattavasti: köyhien osuus on kasvanut vajaasta 20 prosentista yli 50 prosenttiin kahdenkymmenen vuoden aikana. Huomionarvoista on, että yhden ja kahden huoltajan lapsiperheiden köyhyys on yhtä yleistä. Väestötasolla kahden huoltajan lapsiperheiden köyhyys on selvästi vähäisempää kuin yhden huoltajan. Eroa selittää osaltaan se, että toimeentulotuen asiakkuus on vuosittaisen toimeentulotukitilaston mukaan pitkäaikaisinta kahden huoltajan lapsiperheissä. Sen sijaan yksinhuoltajanaisilla, jotka muodostavat valtaosan yhden huoltajan perheistä, pitkäaikainen tuen saanti on kotitaloustyypeistä vähäisintä. Myös se, että tulonjakoaineistossa ja toimeentulotuessa kotitalous määritellään hieman eri tavoin, saattaa joltain osin selittää eroa.



**Kuvio 5. Toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien köyhyysasteet (60 % keskituloista) ikäryhmittäin 1990–2010.**

Ikäryhmittäin tarkasteltuna köyhyys kohdentuu ennen kaikkea nuoriin, alle 25-vuotiaisiin toimeentulotuen saajiin. Tuloköyhyys on myös kasvanut eniten nuoremmissa ikäryhmissä. Vuonna 2010 nuorten tuensaajien köyhyysaste oli yli 70 prosenttia, kun se 1990-luvun alussa oli noin 30 prosenttia. Nuorten toimeentulotukiasiakkaiden köyhyyttä selittänevät samat tekijät kuin nuorten tuloköyhyyttä yleensä. Näitä ovat muun muassa perherakenne ja heikko työmarkkina-asema (Aassve ym. 2006). Nuorille toimeentulotuen saajille epävakaa työmarkkina-asema on yleistä (Lämsä 2009). Nuorten osuus toimeentulotuen saajista on kasvanut 1990-luvun alusta, mikä selittää osaltaan toimeentulotukea saaneiden tuloköyhyyden suurenemista.

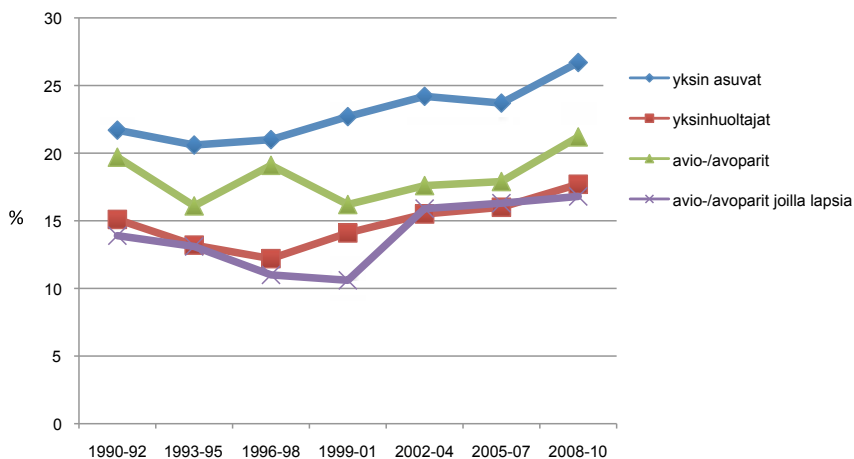
---

Nuorten toimeentulotukiasiakkaiden kasvanut tuloköyhyys liittyy osaltaan myös tulottomien kotitalouksien kasvaneeseen määrään. Kun tulottomia kotitalouksia on tarkasteltu viitehenkilön iän mukaan, ilmiön on havaittu paikantuvan nuorten kotitalouksiin. Nuorten korkeampaa osuutta tulottomissa kotitalouksissa selittävät ensi sijassa työmarkkinatukeen tehdyt muutokset. Työmarkkinatuki voidaan evätä alle 25-vuotiaalta nuorelta, jolla ei ole työhistoriaa ja joka ei ole suorittanut ammattitutkintoa. Vuonna 2010 alle 25-vuotiaiden työmarkkinatukeen tehtiin miltei 30 000 karenssipäätöstä, kun vuonna 2000 tällaisia päätöksiä oli 13 000. (Honkanen 2011.) Nuorten toimeentulotukiasiakkaiden yleistyneen tuloköyhyyden taustalla on ensisijaisten tulojen puutteen lisäksi myös etuuksien matala taso. Vähimmäismääraisten perusturvaetuuksien saaminen on tavanomaisinta nuorille 20–29-vuotiaille lyhyemmän ja puutteellisemman työhistorian vuoksi. Nuorilla naisilla korostuu etenkin vähimmäismääraisten perhepoliittisten etuuksien saanti (Hannikainen-Ingman ym. 2012).

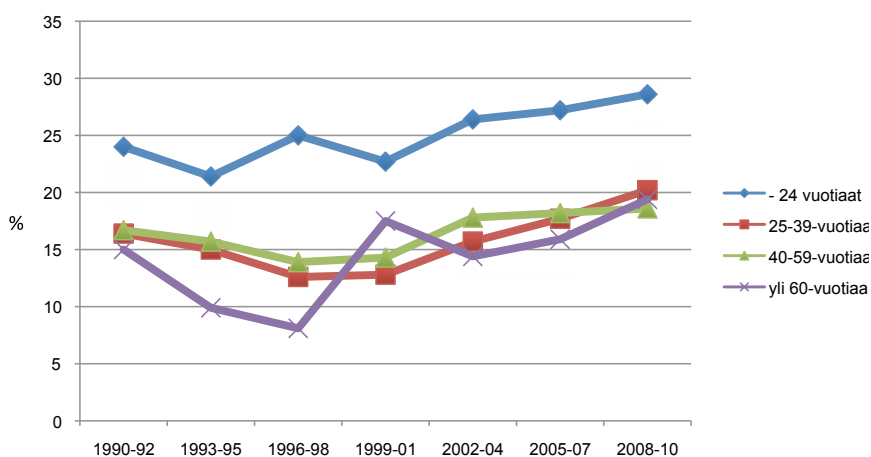
Viime vuosina on keskusteltu paljon nuorista toimeentulotuen saajista. Tutkimuksia nuorten toimeentulotukiasiakkuudesta ei ole kuitenkaan juuri tehty 2000-luvulla (ks. kuitenkin Lämsä, 2009; Palola ym. 2012). On ilmeistä, että nuorten toimeentulotukiasiakkuutta ja laajemmin nuorten toimeentuloa tulisi tutkia jatkossa enemmän.

Kolmen muun tarkasteltavan ikäryhmän köyhyys ei juurikaan eroa toisistaan, ja niiden köyhyys on kehittynyt samalla tavalla. Poikkeuksena tästä on yli 60-vuotiaiden korkea tuloköyhyys 1990-luvun alussa. Eläkeläisten suurta osuutta alimmissa tuloluokissa vuonna 1990 selittää kaksi tekijää. Vuonna 1990 työttömyys oli vielä hyvin vähäistä ja työeläkejärjestelmän läpivieminen oli kesken. Vanhusväestön osuus toimeentulotukiasiakkaista on edelleen alhainen, joskin se on viime vuosina ollut jonkin verran kasvussa.

Kuvioissa 6 ja 7 esitetään köyhyysvajeet erityyppisille ja -ikäisille kotitalouksille. Kotitaloustyypeittäin tarkasteltuna köyhyysvaje on suurin yksin asuvilla ja ikäryhmitäin tarkasteltuna nuorimmalla ikäryhmällä. Vaikka ajallista vaihtelua esiintyy jonkin verran, köyhyysvajeanalyysit vahvistavat edellä esitettyä kuvaa. Tuloköyhyys kohdistuu ennen kaikkea yksin asuviin ja nuoriin toimeentulotukiasiakkaisiin. Sen lisäksi, että tuloköyhyys on heillä yleisintä, on heidän tuloköyhyytensä myös kaikkein syvintä.



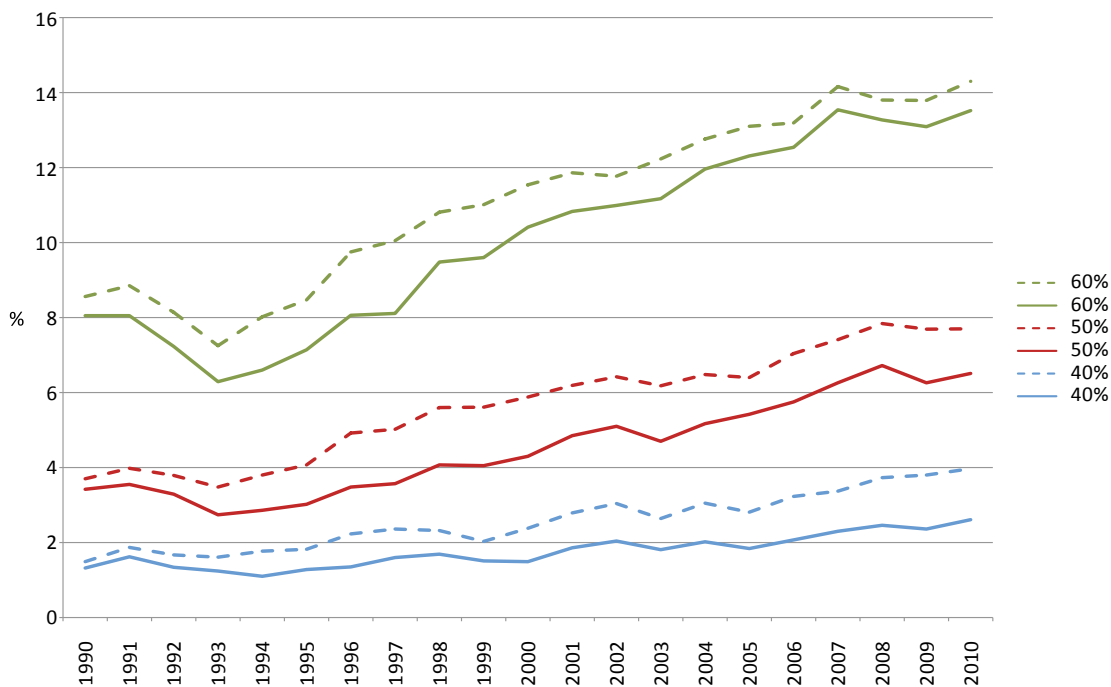
**Kuvio 6. Toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien köyhyysvajeet kotitaloustyypeittäin 1990–2010.**



**Kuvio 7. Toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien köyhyysvajeet ikäryhmittäin 1990–2010.**

## Toimeentulotuen köyhyttä vähentävä vaikutus 1990–2010

Tässä osiossa tarkastelemme toimeentulotuen köyhyttä vähentävää vaikutusta eli sitä, miten laajaa köyhyys olisi ilman toimeentulotukea. Kuviossa 8 esitetään toimeentulotuen köyhyttä vähentävä vaikutus kolmella köyhyysrajalla arvioituna.

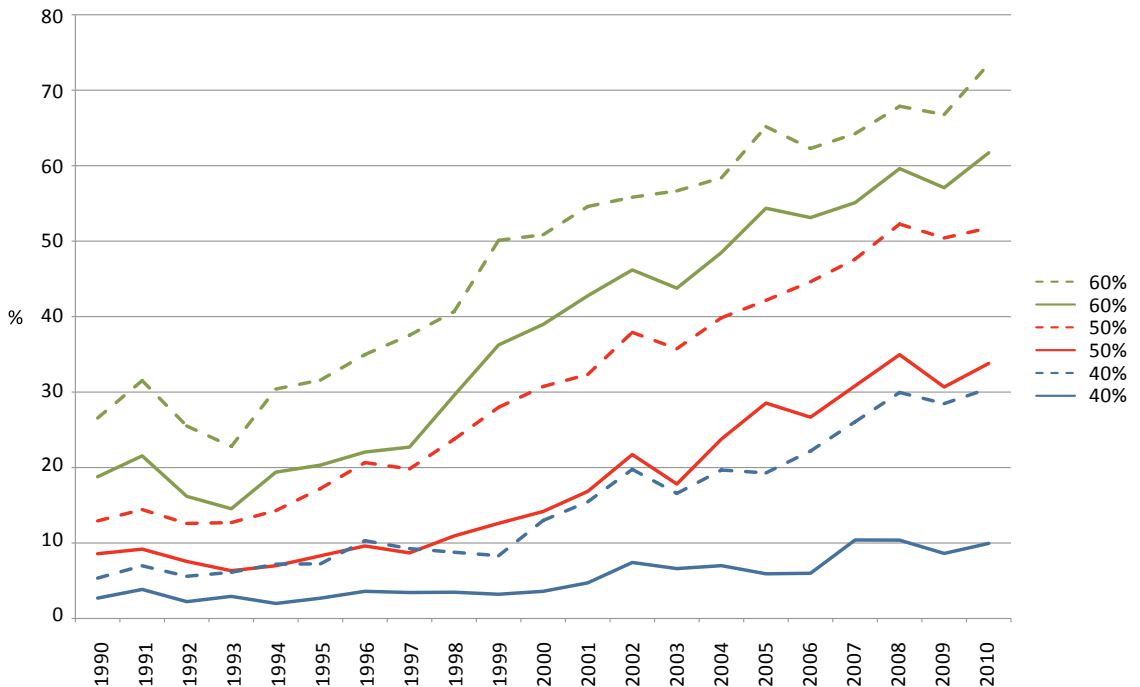


**Kuvio 8. Toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus kolmen köyhyysrajan mukaan 1990–2010 (katkoviiva = köyhyysaste ilman toimeentulotukea, yhtenäinen viiva = köyhyysaste käytettävissä olevien tulojen perusteella).**

Väestötasolla toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus (60 % keskituloista) on suhteellisen vaatimaton. Köyhyysaste olisi ollut ilman toimeentulotukea keskimäärin noin prosenttiyksikön korkeampi. Vuonna 2010 toimeentulotuki vähensi köyhyysastetta vajaalla prosenttiyksiköllä ja 1990-luvun puolivälissä, jolloin vähentävä vaikutus oli suurin, vajaalla kahdella prosenttiyksiköllä. Tuloköyhiä olisi ollut noin viisi prosenttia enemmän 2000-luvun lopussa ilman toimeentulotukea, lukumääränä tämä tarkoittaa noin 50 000:tä henkilöä. Absoluuttisena lukuna toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus konkretisoituu. Käytettäessä yleisintä pienituloisuusrajaa toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus on alentunut 2000-luvulla. Pienituloisuus on yleistynyt toimeentulotuen saajien keskuudessa osaksi sen myötä, että toimeentulotuki vähentää aiempaa heikommin tuloköyhyyttä.

Kuva toimeentulotuen köyhyyttä vähentävästä vaikutuksesta vaihtelee käytetyn köyhyysrajan mukaan. Toimeentulotuen vaikutus on suurin silloin, kun köyhyysrajana on 40 prosenttia väestön keskituloista. Tällä rajalla toimeentulotuen vaikutus on kehittynyt myönteisempään suuntaan kymmenen viime vuoden aikana. Tuki nostaa parhaiten kaikkein pienituloisimpia köyhyysrajan yläpuolelle. Kolmannen tässä käytetyn köyhyysrajan (50 % väestön keskituloista) kohdalla toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus on myös hieman pienentynyt viime vuosien aikana.

Seuraavaksi tarkastelemme toimeentulotuen köyhyyttä vähentävää vaikutusta tuen saajien joukossa.



**Kuvio 9. Toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus toimeentulotukea saaneille kotitalouksille kolmen köyhyysrajan mukaan 1990–2010 (katkoviiva = köyhyysaste ilman toimeentulotukea, yhtenäinen viiva = köyhyysaste käytettävissä olevien tulojen perusteella).**

Kuva toimeentulotuen köyhyyttä vähentävästä vaikutuksesta vaihtelee käytetyn köyhyysrajan mukaan. Yleisimmällä köyhyysrajalla (60 % keskituloista) tuen saajien köyhyysaste vähenee kymmenellä prosenttiyksiköllä (väestötasolla vaikutus vajaa yksi prosenttiyksikköä). Toimeentulotuen ansiosta tuloköyhien määrä vähenee 16 prosenttia, mikä tarkoittaa, että joka kuudes toimeentulotukea saanut kotitalous nousee köyhyysrajan yläpuolelle toimeentulotuen ansiosta. Tuen köyhyyttä vähentävä vaikutus on heikentynyt kahdenkymmenen vuoden aikana, sillä 1990-luvun puolivälissä tuloköyhien toimeentulotuen saajien määrä aleni kolmanneksella tuen ansiosta.

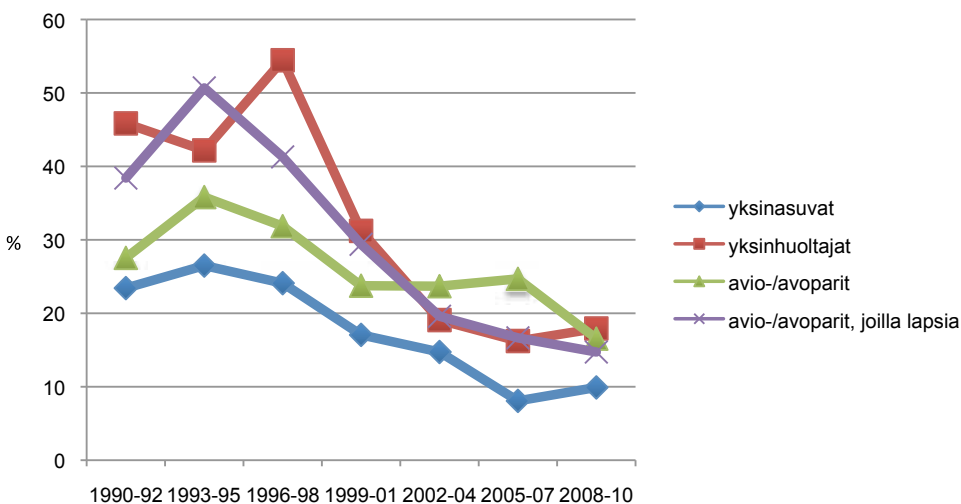
Mikäli rajana käytetään kahta alemmaa köyhyysrajaa (50 tai 40 % keskituloista), niin tuen köyhyyttä vähentävä vaikutus on suurempi ja kuva tuen köyhyyttä vähentävän vaikutuksen kehityksestä on myönteisempi. Kun köyhyysraja asetetaan 50 prosenttiin keskituloista, tuloköyhyys toimeentulotukea saaneiden keskuudessa väheni noin kolmanneksella vuonna 2010, kun se 1990-luvun puolivälissä väheni noin puolella. 40 prosentin köyhyysrajalla toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus on suurin ja tuki vähensi köyhyyttä yhtä paljon 2000-luvulla kuin 1990-luvulla.



## Toimeentulotuen köyhyttä vähentävä vaikutus kotitaloustyypeittäin

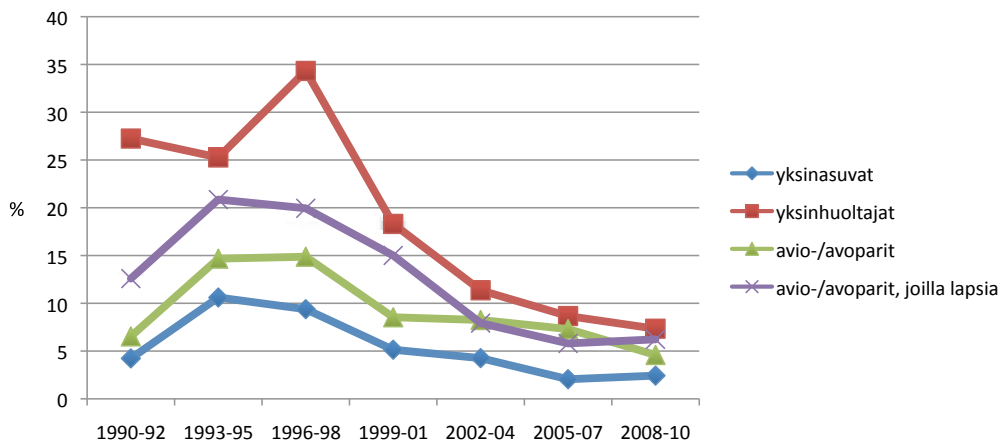
Kuvioissa 10 ja 11 esitetään toimeentulotuen köyhyysvaikutus kotitaloustyypeittäin toimeentulotukea saaneille ja kaikille kotitalouksille. Toimeentulotuen tuloköyhyttä vähentävä vaikutus väestötasolla riippuu paitsi siitä, miten tehokkaasti tuki nostaa tiettyjä kotitaloustyypejä köyhyysrajan yläpuolella, myös siitä, miten yleistä toimeentulotuen saanti on tietyssä ryhmässä. Jos saajia on vähän, vaikutus väestötasolla jäisi pieneksi, vaikka toimeentulotuki nostaisi jokaisen tukea saaneen köyhyysrajan yläpuolelle. Kuvioissa toimeentulotuen köyhyttä vähentävä vaikutus on esitetty suhteellisenä<sup>2</sup>.

Tuen köyhyttä vähentävä vaikutus eroaa kotitaloustyypeittäin. Toimeentulotuen vaikutus köyhyteen on pienin yksin asuville, katsotaanpa toimeentulotukea saaneita tai kaikkia yksinäisten henkilöiden kotitalouksia. Köyhyttä vähentävä vaikutus on puolestaan suurin lapsiperheille. Toimeentulotukea saaneiden yksinhuoltajien tuloköyhyys aleni miltei puolella toimeentulotuen ansiosta 1990-luvulla. Väestötasollakin toimeentulotuella on suurin köyhyttä vähentävä vaikutus yksinhuoltajien perheille, mikä selittyy osaltaan sillä, että yksinhuoltajien joukossa toimeentulotuen asiakkuus on yleisintä. 2000-luvulla toimeentulotuen lapsiperheiden tuloköyhyttä vähentävä vaikutus on kuitenkin huomattavasti heikentynyt, ja 2010-luvun vaihteessa lapsiperheet eivät enää eroa lapsettomista kotitalouksista toimeentulotuen köyhyttä vähentävän vaikutuksen osalta.



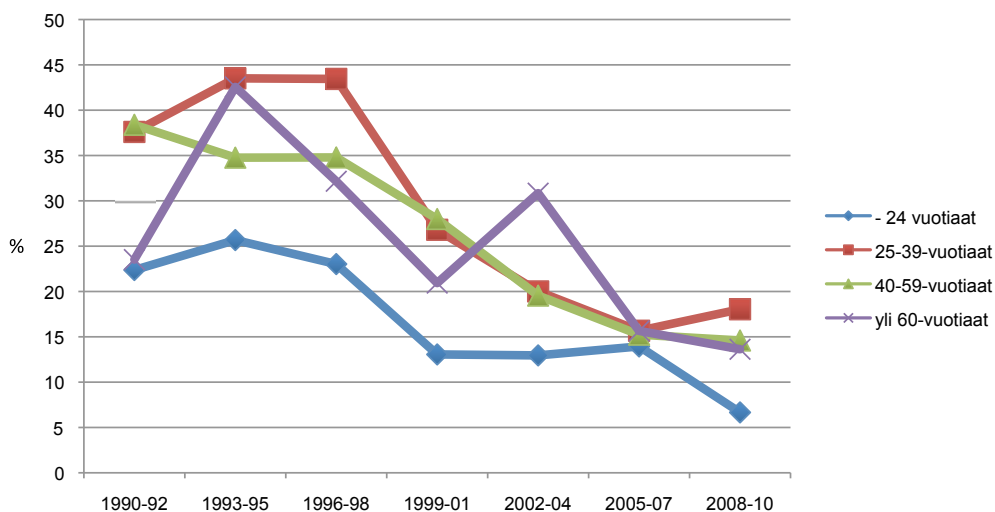
**Kuvio 10. Toimeentulotuen köyhyttä vähentävä vaikutus toimeentulotukea saaneille kotitaloustyypeittäin 1990–2010.**

<sup>2</sup> Esimerkiksi yksinhuoltajien köyhyysaste väestötasolla oli 1990-luvun alussa 10,5 %, ilman toimeentulotukea se oli 14,5 %. Yksinhuoltajien köyhyysaste oli noin neljä prosenttiyksikköä pienempi toimeentulotuen jälkeen, suhteellisesti köyhyys pieneni 27,6 prosentilla ( $(4/14,5 \cdot 100)$ ).

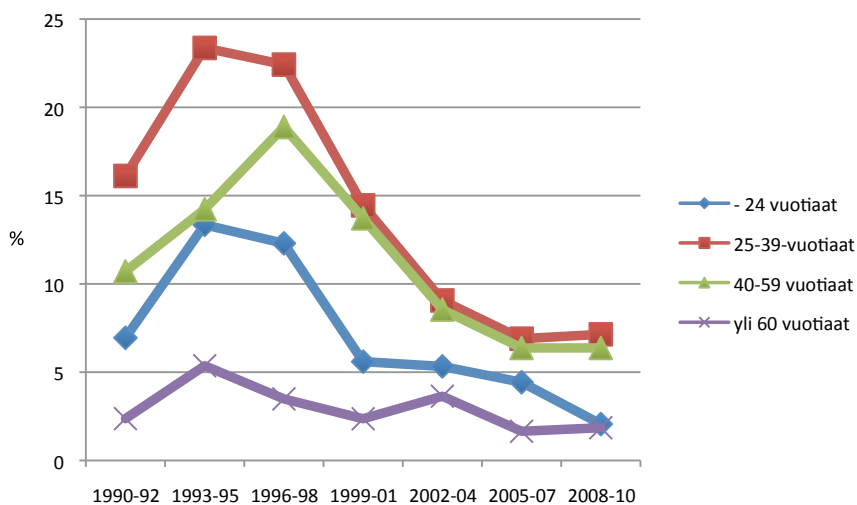


**Kuvio 11. Toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus väestötasolla kotitaloustyypeittäin 1990–2010.**

Kuvioissa 12 ja 13 esitetään vastaava tarkastelu ikäryhmittäin. Kaikkina ajankohtina toimeentulotuki on vähentänyt heikoiten nuorten, alle 25-vuotiaiden tuloköyhyyttä. Koska nuorista merkittävä osa saa toimeentulotukea kalenterivuoden aikana, on toimeentulotuella merkittävä tuloköyhyyttä vähentävä vaikutus nuorten köyhyysasteeseen myös väestötasolla. Tuloköyhyyttä vähentävä vaikutus on kuitenkin heikentynyt oleellisesti 1990-luvun puolivälin jälkeen. Muissa ikäryhmissä on suhteellisen paljon ajallista vaihtelua. Ikäryhmistä erottuu 25–39-vuotiaiden ryhmä, jonka tuloköyhyyttä toimeentulotuki vähentää tehokkaasti ja jossa toimeentulotuella on keskeinen rooli tuloköyhyyttä pienentävänä tulonsiirtona väestötasollakin. Väestötasolla toimeentulotuella on pienin tuloköyhyyttä vähentävä vaikutus ikääntyneille, 60 vuotta täyttäneille. Toimeentulotuki vähentää suhteellisen tehokkaasti vanhimpien toimeentulotukiasiakkaiden tuloköyhyyttä, mutta ikäryhmästä vain pieni osa saa toimeentulotukea, minkä vuoksi väestötason vaikutus jää vähäiseksi.



**Kuvio 12. Toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus tukea saaneille ikäryhmittäin 1990–2010.**



**Kuvio 13. Toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus väestötasolla ikäryhmittäin 1990–2010.**

## Yhteenveto ja lopuksi

Artikkelissa tarkastelimme toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien tuloköyhyyttä ja tuen tuloköyhyyttä vähentävää vaikutusta. Tulokset osoittivat tuloköyhyyden yleistyneen merkittävästi toimeentulotuen saajien keskuudessa kahdenkymmenen vuoden aikana. Samaan aikaan myös tuen köyhyyttä vähentävä vaikutus on jonkin verran heikentynyt.

Se, miten toimeentulotuki onnistuu poistamaan tuloköyhyyttä, riippuu monesta tekijästä. Kolme keskeistä toimeentulotuen köyhyyttä vähentävään vaikutukseen liittyvää tekijää ovat tuen saantiehtot, tuen taso ja tuen käyttö (Behrendt 2002). Toimeentulotuen saantiehtoihin ei ole tehty 20 vuoden aikana sellaisia merkittäviä muutoksia, jotka selittäisivät tuen heikentynyttä köyhyyttä vähentävää vaikutusta. Merkittävä periaatteellinen lakimuutos on ollut sanktioinnin käyttöönotto toimeentulotuessa (ks. Jouko Karjalaisen ym. artikkeli tässä kirjassa). Toimeentulotuen perusosaa on voitu alentaa vuodesta 1996 alkaen siinä tapauksessa, että asiakas on esimerkiksi kieltäytynyt hänelle tarjotusta työstä ilman hyväksyttävää syytä. Sanktioiden käyttö on jäänyt vähäiseksi, eikä se selitä tuen köyhyyttä vähentävän vaikutuksen heikentymistä.

Toimeentulotuen taso onkin oleellinen tekijä arvioitaessa tuen vaikuttavuutta. Toimeentulotuen absoluuttinen taso on pysynyt samana 1990-luvun alusta lähtien, mutta tuen suhteellinen taso on heikentynyt. Väestön keskitulojen voimakkaan kasvun myötä toimeentulotuen taso ja sen varassa elävien toimeentulo ovat jääneet jälkeen väestön keskituloista. Toimeentulotuen tason suhteellinen pieneneminen heijastuu toimeentulotuen varassa elävien kasvaneena tuloköyhyytenä, kun tuloköyhyyttä tarkastellaan suhteessa väestön keskimää räisiin käytettävissä oleviin tuloihin. Toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien suhteellisesti heikentynyttä tulotasoa selittävät osaltaan myös tulottomien kotitalouksien määrän kasvu ja toimeentulotuen muodostuminen entistä pitkäaikaisemmaksi tueksi. Aiempaa suuremmalle osalle asiakkaita toimeentulotukiasiakkuudesta on tullut ympärivuotista. Aikaisemmin valtaosalla asiakkaita asiakkuus oli tilapäistä ja toimeentulo muodostui useimpina kuukausina muista tulonlähteistä kuin viimesijaisesta toimeentulotuesta. (Ks. Timo Kauppinen ym. artikkeli tässä kirjassa.)

Kotitaloustyypeittäin ja ikäryhmittäin tarkasteltuna köyhyys paikantui etenkin yksin asuvien ja nuorten, alle 25-vuotiaiden kotitalouksiin. Yksin asuvien ja nuorten osuus toimeentulotuen saajista on kasvanut kahdenkymmenen vuoden aikana, mikä selittää osaltaan toimeentulotukea saavien kotitalouksien kasvanutta tuloköyhyyttä.

Toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus liittyy myös siihen, missä määrin tukeen oikeutetut kotitaloudet hakevat ja käyttävät toimeentulotukea. Toimeentulotuen alikäytön on todettu olevan yleistä (Virjo 2000; Honkanen 2008; Kuivalainen 2007; 2010). Kun alikäyttöä esiintyy, järjestelmä saavuttaa heikommin sille asetetut tavoitteet. Alikäytön vuoksi perheen toimeentulo jää alemmalle tasolle kuin mitä poliittishallinnollisesti katsotaan välttämättömäksi, ja sitä kautta myös tuen köyhyyttä vähentävä vaikutus heikkenee. Vaikka alikäytön yhteys köyhyyteen on ilmeinen, on tutkimuksissa hyvin vähän arvioitu sen yhteyttä köyhyyteen (Riphahn 2001; Kuivalainen 2010).

Tulokset osoittivat, että tuloköyhyys ja toimeentulotukiasiakkuus ovat aikaisempaa vahvemmin päällekkäisiä ilmiöitä. Siinä missä 1990-luvulla suhteellisen pieni osa toi-

---

meentulotukea saaneista kotitalouksista luokittui vuositulojen pohjalta tuloköyhäksi, vuodesta 2005 eteenpäin enemmistö tuen saajista oli köyhiä. Matti Heikkilän (1990) laajassa tutkimuksessa köyhyyden ja hyvinvoinnin puutteiden kasautumisesta tuli esiin, että äärimmäinen pienituloisuus ei luonnehtinut asiakaskuntaa 1980-luvun lopulla, sen sijaan toimeentulotuen asiakkaille oli ominaista ennen kaikkea elinolojen moniulotteinen deprivoituminen. Nykyään pienituloisuus luonnehtii selvästi asiakaskuntaa. Missä määrin toimeentulotukiasiakkaiden hyvinvointi ja elinolot poikkeavat muusta väestöstä, on oleellinen kysymys ja tärkeä tutkimuskohde (ks. Katri Hannikainen-Ingmanin ym. artikkeli tässä kirjassa).

Toimeentulotuen tuloköyhyyttä vähentävä vaikutus on heikentynyt useammalla tavalla mitattuna. Sen lisäksi, että suurempi osa toimeentulotukea saaneista kotitalouksista elää tänä päivänä köyhyysrajan alapuolella, niin tuen saajien tulot jäävät aikaisempaa kauemmaksi köyhyysrajasta. Yleistymisen ohella tuloköyhyys on myös syventynyt.

Artikkelissa tarkastelimme toimeentulotuen tuloköyhyyttä ja köyhyyttä vähentävää vaikutusta. Suhteellisen tuloköyhyyden tarkastelua perusteltiin sillä, että toimeentulotuki on tarkoitettu myös antamaan mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnan toimintaan. Suhteellisessa tuloköyhyydessä köyhyys määritellään mahdollisuudeksi osallistua yhteiskunnassa vallitsevaan elintasoon. Suhteellinen tuloköyhyys, jossa köyhyysrajaksi asetetaan 60 prosenttia väestön keskituloista, on yleisimmin käytetty köyhyyden mittaamistapa ja muun muassa Euroopan unionin virallinen köyhyysmääritelmä. Valittu tarkastelutapa on altis kritiikille useista eri syistä, muun muassa siksi, että se ei ota huomioon köyhäksi määritellyn henkilön tulotasossa tapahtunutta kasvua eikä köyhyyden syvyyttä.

Jatkossa olisi tärkeää tarkastella toimeentulotuen tasoa ja sen varassa elävien elinoloja vaihtoehtoisilla köyhyysmittareilla. Vähimmäisbudjettimenetelmä mahdollistaisi monipuolisen tarkastelun toimeentulotuen riittävydestä ja siinä tapahtuneesta kehityksestä. Koska toimeentulotuen taso ei turvaa suhteellisesti samaa tulotasoa kuin ennen, olisi tärkeää tutkia, mikä on se taso, jonka se absoluuttisesti turvaa.

---

# Lähteet

- Aassve, Arnstein – Iacovou, Maria – Mencarini, Letizia 2006: Youth poverty and transition to adulthood in Europe. *Demographic Research* 15:2, 21–50.
- Airio, Ilpo: 2008 Change of norm? In-work poverty in a comparative perspective. *Studies in social security and health* 92. Kela, Helsinki.
- Behrendt, Christina 2002: At the Margins of the Welfare State. Social Assistance and the Alleviation of Poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom. Ashgate, Aldershot.
- Ditch, John 1999: Full circle: A second coming for social assistance. Teoksessa Jochen Clasen (toim.): *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Method*. Blackwell, Oxford.
- Hannikainen-Ingman, Katri – Hiilamo, Heikki – Honkanen, Pertti – Kuivalainen, Susan – Moisio, Pasi: 2012. Perus- ja vähimmäisturvan yleisyys ja päällekkäisyys 2000–2009. *Nettityöpapereita* 33. Kela, Helsinki.
- Heikkilä, Matti 1990: Köyhyys ja huono-osaisuus hyvinvointivaltiossa. Tutkimus köyhyydestä ja hyvinvoinnin puutteiden kasautumisesta suomessa. *Sosiaalihuollituksen julkaisuja* 8. Helsinki.
- Honkanen, Pertti 2008: Perusturva ja kannustavuus. Laskelmia asumistuesta, toimeentulotuesta ja työttömyysturvasta. *Sosiaali- ja terveysturvan selosteita* 63. Kela, Helsinki.
- Honkanen, Pertti 2011: Perusturvan kasvava aukko - tulottomien kotitalouksien määrä kasvaa. *Hyvinvointikatsaus* 27:2, 2–5.
- Kangas, Olli ja Ritakallio, Veli-Matti 1996: Kuka on köyhä? Köyhyys 1990-Luvun puolivälin Suomessa. *Tutkimuksia* 65. Stakes, Helsinki.
- Kuivalainen, Susan 2004: Missä määrin toimeentulotuki poistaa köyhyyttä? *Yhteiskuntapolitiikka* 69:6, 583–593.
- Kuivalainen, Susan 2007: Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys. *Yhteiskuntapolitiikka* 72:1, 49–56.
- Kuivalainen, Susan 2010: Köyhä, köyhempi, köyhä? Toimeentulotuen alikäytön yhteys köyhyyteen. Teoksessa Heikki Ervasti – Susan Kuivalainen – Leo Nyquist (toim.): *Köyhyys, tulonjako ja eriarvoisuus*. TCWR, Turku.
- Kuivalainen, Susan ja Nelson, Kenneth 2012: Eroding minimum income protection in the Nordic countries? Reassessing the Nordic model of social assistance. Teoksessa Jon Kvist – Johan Fritzell – Bjørn Hvinden – Olli Kangas (toim.): *Changing Social Equality. The Nordic Welfare Model in the 21st Century*. The Policy Press, Bristol.
- Lämsä, Anna-Liisa 2009: Tuhat tarinaa lasten ja nuorten syrjäytymisestä. Lasten ja nuorten syrjäytyminen sosiaalihuollon asiakirjojen valossa. Oulun yliopisto, Oulu.
- Nelson, Kenneth 2003: *Fighting Poverty. Comparative Studies on Social Insurance, Means-Tested Benefits and Income Redistribution*. Swedish institute for social research 60. Stockholm University, Stockholm.
- Palola, Elina – Hannikainen-Ingman, Katri – Karjalainen, Vappu 2012: Nuoret koulutuspuudokkaat sosiaalitoimen asiakkaina. Tapaustutkimus Helsingistä. Raportti 29/2012. THL, Helsinki.
- Riphahn, Regina T 2001: Rational poverty or poor rationality? the take-up of social assistance benefits. *Review of Income and Wealth* 47:3, 379–398.
- Ritakallio, Veli-Matti 1994: Köyhyys Suomessa 1981–1990. Tutkimus tulonsiirtojen vaikutuksista. *Tutkimuksia* 39. Stakes, Helsinki.
- Sainsbury, Diane ja Morissens, Ann 2002: Poverty in Europe in the mid-1990s. The effectiveness of means-tested benefits. *Journal of European Social Policy* 12:4, 307–327.
- THL 2011: Perusturvan riittävyys arviointiraportti. *Avauksia* 4/2011. Terveystien ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Virjo, Ilkka 2000: Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja syyt. *Janus* 8:1, 28–44.



123456





### 3 Toimeentulotuen asiakkaiden elinolot ja hyvinvointi

*Katri Hannikainen-Ingman, Susan Kuivalainen, Seppo Sallila*

Toimeentulotuen asiakkaita on perinteisesti pidetty yhteiskunnan marginaalisena ryhmänä. Asiakkaat edustavat poikkeileikkaushetkellä yhteiskunnan pienituloisimpia, ja tarveharkintainen tuki kohdennetaan niille, joiden tulot eivät riitä yhteiskunnassa välttämättömiksi katsottuihin menoihin. Pienituloisuuden ohella asiakaskuntaan on yhdistetty moniulotteinen huono-osaisuus. Tutkimukset ovat osoittaneet hyvinvointipuutteiden kasautuneen vahvasti toimeentulotuen saajiin. (Heikkilä 1990; Ritakallio 1991.) Toimeentulotuen asiakkuutta pidetäänkin etenkin pohjoismaisessa tutkimuskirjallisuudessa myös köyhyyden yhtenä mittarina (Kangas & Ritakallio 1996). Vaikka toimeentulotuen asiakkuus on yhdistetty monenlaiseen huono-osaisuuteen, asiakkuuden ja köyhyyden tai syrjäytymisen välinen yhteys ei kuitenkaan ole yksiselitteinen. Toimeentulotuki on tarkoitettu tilapäiseksi tuen muodoksi; lyhytaikainen asiakkuus ilmentää ensisijaisesti hetkellistä pienituloisuutta.

Toimeentulotuen asiakkaiden elinoloja ja hyvinvointia on tutkittu viime vuosina vähän. Kattavimmat tutkimukset aiheesta ovat kahdenkymmenen vuoden takaa (Heikkilä 1990; Ritakallio 1991). Toimeentulotukiasiakkaiden määrä ja profili muuttuivat oleellisesti 1990-luvun alun laman myötä. Tuen saajien määrä jäi suureksi, ja toimeentulotuen asiakkuuden kesto pidentyi. Aiempaa suuremmalle osalle asiakkaista kyse ei ole enää vain tilapäisestä viimesijaisesta tuesta, vaan toimeentulotuesta on tullut pysyvä pääasiallisen toimeentulon muoto. Asiakkuuden on todettu muun muassa olevan yksi merkittävimmistä hyvän elämänlaadun riskitekijöistä: se lisää todennäköisyyttä heikkoon fyysiseen, psyykkiseen ja ympäristölliseen elämänlaatuun ja heikentää myös yleistä elämänlaadun kokemusta (Vaarama ym. 2010). Vanhempien pitkäaikainen toimeentulotukiasiakkuus on yhteydessä lapsen riskiin tulla sijoitetuksi kodin ulkopuolelle (Kestilä ym. 2012). Nämä tulokset ilmentävät, että toimeentulotukiasiakkuus kietoutuu monella tavoin keskimääräistä heikompaan hyvinvointiin.

Käsillä olevassa artikkelissa tarkastelemme toimeentulotuen asiakkaiden elinoloja ja hyvinvointia 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopun suomalaisessa yhteiskunnassa. Tavoitteena on tuottaa ajantasaista tietoa toimeentulotuen asiakkaiden tilanteesta. Hyvinvointi on moniulotteinen ilmiö. Hyvinvoinnin ulottuvuuksia ovat muun muassa elinolot, työllisyys ja työolot, toimeentulo, sosiaaliset suhteet ja onnellisuus (ks. esim. Vaarama ym. 2010). Artikkelissa tarkastelemme materiaalista hyvinvointia muun muassa toimeentulovaikeuksien ilmenemisenä ja aineellisena puutteena sekä asumistasona ja -viihtyvyytenä. Koetun hyvinvoinnin tarkastelu koostuu puolestaan muun muassa koetusta

---

terveydestä, yksinäisyydestä ja avun saamisesta läheisiltä sekä itsensä toteuttamisesta ja elämän merkityksellisyydestä. Aineistoina käytetään Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (myöhemmin THL) ja Tilastokeskuksen väestökyselyjä, joilla voidaan sekä tutkia toimeentulotuen saajien hyvinvointia että vertailla heidän hyvinvointiaan muuhun väestöön.

## Aineisto ja menetelmät

Artikkelissa käytämme kolmea väestökyselyaineistoa mahdollisimman monipuolisen kuvan saamiseksi toimeentulotuen asiakkaiden elinoloista. Suomalaisten hyvinvointi ja palvelut -kysely (HYPA) sekä Alueellinen terveys- ja hyvinvointitutkimus (ATH) ovat THL:ssä kerättyjä väestökyselyaineistoja. Tässä artikkelissa käytetty HYPA-aineisto on kerätty vuonna 2009 ja ATH-aineisto vuonna 2010. Tulonjakotilasto puolestaan on Tilastokeskuksen vuosittain keräämä aineisto. Tässä artikkelissa käytettävä tilasto on vuodelta 2009.

Väestökyselyjä käytettäessä haasteena on, että lomakkeissa on harvoin suoraan toimeentulotuen asiakkuutta koskevia kysymyksiä. Tässä artikkelissa määrittelemme toimeentulotukiasiakkuuden aina sen mukaan, mikä on kussakin aineistossa mahdollista. HYPA 2009-aineistossa toimeentulotukiasiakkuutta kuvaa kysymys: ”Oletteko hakenut kunnan sosiaalitoimelta rahallista etuutta viimeisten 12 kuukauden aikana?” Osalle vastaajista sosiaalitoimelta haettava rahallinen etuus on voinut tarkoittaa jotakin muuta kuin toimeentulotukea. Toimeentulotukiasiakkuutta kartoitettaessa tulee ottaa huomioon myös tuen luonne. Toimeentulotuki on pienituloisille kohdennettu etuus, johon monen mielessä yhdistyy edelleen leimautumisen pelko, minkä vuoksi osa vastaajista on saattanut vastata toimeentulotuen asiakkuutta koskeviin kysymyksiin kielteisesti.

Tämän lisäksi toimeentulotuen ehdot ja säädökset ovat monimutkaisia tuen viimesijaisen ja yksilöllistä tarveharkintaa sisältävän luonteen vuoksi. Osa vastaajista on saattanut olla toimeentulotuen asiakas viimeisten kahdentoista kuukauden aikana, mutta ei välttämättä muista sitä tai ei ole koskaan tiedostanut saavansa nimenomaan toimeentulotukea. Tällainen tilanne saattaa syntyä esimerkiksi silloin, kun tuki on myönnetty suoraan vuokranantajalle tai maksuosoituksena apteekkiin. Osa vastaajista on saattanut myös hakea toimeentulotukea, mutta ei ole saanut sitä. Kielteisten päätösten saaneiden luokittelu toimeentulotuen asiakkaiksi ei ole yksiselitteistä. Esimerkiksi vuosittaisessa toimeentulotukitilastossa tilastoidaan vain toimeentulotukea saaneet kotitaloudet ja henkilöt. Kuitenkin myös kielteisen päätöksen saaneet ovat asioineet sosiaalitoimessa.

HYPA-aineistossa toimeentulotukiasiakkuus määritellään edellä mainitun kysymyksen perusteella<sup>1</sup>. Myönteisesti vastanneet luokitellaan toimeentulotuen asiakkaiksi. Aineistossa on 193 tällaista henkilöä. Se on 4,9 prosenttia kaikista vastanneista. Toimeentulotuen

---

<sup>1</sup> HYPA-aineiston haastattelutiedot on täydennetty rekisteritiedoilla. Sosiaaliturvaetuuksien luokittelu HYPA-aineistossa noudattaa ESSPROS-tilastointijärjestelmää (the European System of Integrated Social Protection Statistics), jossa toimeentulotuki on luokiteltu muuhun sosiaaliturvaan yhdessä sotilasavustuksen, pitkäaikaistyöttömien eläketuen ja maahanmuuttajien erityistuen kanssa. Näin saatua toimeentulotukea ei voi erotella tulona, eikä tämän pohjalta voida päätellä toimeentulotukiasiakkuutta.

asiakkaat ovatkin odotetusti hieman aliedustettuina aineistossa. Toimeentulotukea sai kuu-  
kausitasolla vuonna 2009 keskimäärin 3,9 prosenttia kaikista kotitalouksista. Koko vuoden  
aikana toimeentulotukea sai väestöstä 7,1 prosenttia ja kotitalouksista 8,2 prosenttia.

ATH-aineistossa vastaajilta on kysytty heidän edeltävien 12 kuukauden aikana käyt-  
tämiä sosiaali- ja terveyspalveluja. Lomakkeessa vastaajilta on kysytty palvelun saantia  
seuraavasti: ”Oletteko mielestänne saanut riittävästi toimeentulotukea 12 viime kuukau-  
den aikana?” Vastausvaihtoehdot ovat 1) ei ole tarvittu, 2) olisi tarvittu, mutta palvelua  
ei saatu, 3) on käytetty, palvelu ei ole riittävää ja 4) on käytetty, palvelu on riittävää. Toi-  
meentulotuen asiakkuus määritellään tämän kysymyksen perusteella. Vastausvaihtoeh-  
dot on luokiteltu kaksiluokkaiseksi toimeentulotuen tarvetta ja asiakkuutta kuvaavaksi  
muuttajaksi. Ensimmäinen vastausvaihtoehto mittaa ei-asiakkuutta ja kolme viimeistä  
toimeentulotuen tarvetta ja asiakkuutta. Ne, jotka ilmoittavat, että eivät ole saaneet toi-  
meentulotukea tarpeesta huolimatta, ovat saaneet kielteisen toimeentulotukipäätöksen.  
Kuusikko-kuntien<sup>2</sup> raportin mukaan noin 12 prosenttia kaikista toimeentulotukipäätök-  
sistä on ainakin osittain kielteisiä (Kuusikko-työryhmän aikuissosiaalityön asiantunti-  
jaryhmä 2011). Kielteisen päätöksen saaneiden elinolot ovat myös selvästi lähempänä  
toimeentulotukea saaneiden kuin niiden elinoloja, jotka eivät tukea ole tarvinneet, ja  
siksi on perusteltua, että kielteisen päätöksen saaneet luokitellaan toimeentulotuen  
asiakkaiksi. ATH-aineistoon ei ole toistaiseksi yhdistetty rekisteriaineistosta tulotietoja.

Tarkastelussa käytetään ATH-aineiston koko maan otosta. Aluekohtaisia kyselyjä ei  
käytetä, koska otostekniikan vuoksi tuloksia ei saada edustaviksi väestötasolle. Koko maan  
aineisto rajataan alle 75-vuotiaisiin, koska 75 vuotta täyttäneistä on tehty ylipoiminta<sup>3</sup>.  
Rajaus tähän ikäryhmään on perusteltua myös HYPA-aineiston otoksella, jossa satun-  
naisotos muodostettiin alle 80-vuotiaista. Näin rajatussa aineistossa on 62 henkilöä, jotka  
ovat vastanneet käyttäneensä toimeentulotukea 12 edellisen kuukauden aikana. Tämä on  
3,5 prosenttia kaikista kyselyyn vastanneista. Kun otetaan huomioon myös ne, jotka olisivat  
tarvinneet toimeentulotukea, mutta eivät ole sitä saaneet, tapausten määrä nousee 113:een,  
joka on 6,4 prosenttia kyselyyn vastanneista.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Kuusikko-kunnat ovat Suomen kuusi suurinta kaupunkia (Helsinki, Espoo, Vantaa, Turku, Tampere ja  
Oulu). Kuusikko-työryhmä koostuu kaupunkien sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisista.

<sup>3</sup> Koko ATH-aineistossa kahdeksan prosenttia vastaajista ei ole vastannut kyseiseen kysymykseen. Korkea osuus  
ilmentää vaikeutta ja haluttomuutta vastata toimeentulotuen saantia koskevaan kysymykseen. Sisäinen ka-  
to pienenee huomattavasti, vajaan neljään prosenttiin, kun tutkittava joukko rajataan alle 75-vuotiaisiin.  
Eroa sisäisessä kadossa selittää vanhempien ikäluokkien varauksellisemmat toimeentulotukiasenteet.

<sup>4</sup> Vastaajia, jotka ilmoittavat, että olisivat tarvinneet palvelua mutta eivät ole sitä tarpeesta huolimatta saa-  
neet, on yllättävän paljon. Viime vuosina on keskusteltu paljon kuntien toimeentulotuen organisointi-  
ja myöntämiskäytännöistä. Huolena on esitetty, että käytännöt saattavat syrjäyttää osan asiakkaista avun  
piiristä. Toimeentulotuen alikäyttö on tunnetusti yleistä (Virjo 2000; Honkanen 2008; Kuivalainen 2007;  
2010), mikä heijastunee tähän lukuun. Niistä vastanneista, jotka ilmoittivat käyttäneensä toimeentulotu-  
kea kuluneiden 12 kuukauden aikana, merkittävä osa, lähes puolet, koki palvelun riittämättömäksi. Tässä  
yhteydessä ei ole mahdollista tietää, ovatko vastaajat ajatelleet toimeentulotuen rahallista määrää vai pal-  
velun, kuten henkilökohtaisen neuvonnan, riittävyttä. Toimeentulotuen asiakkaat pitävät muuta väes-  
töä useammin vähimmäisturvan tasoa riittämättömänä (Kuivalainen 2011). Niin ikään toimeentulotuen  
käyttäjät luottavat muita harvemmin saavansa tarvittaessa toimeentulotukea (Muuri 2010).

Tulonjakotilastossa toimeentulotukiasiakkuus määritellään rekisteritietojen pohjalta. Henkilö on toimeentulotuen asiakas silloin, kun kotitalouden tuloina on kalenterivuoden aikana ollut toimeentulotuki. Vuoden 2009 otoskoko oli 10 989 ja toimeentulotukea saaneita oli 621. Tulonjakotilaston kotitalousmääritelmä eroaa toimeentulotuen kotitalousmääritelmästä ja yliarvioi toimeentulotukea saaneiden määrän henkilötasolla (ks. Susan Kuivalaisen ja Seppo Sallilan artikkeli tässä teoksessa). Tulonjakotilaston muuttujat liittyvät ensisijassa materiaaaliseen hyvinvointiin. Aineiston avulla on mahdollista melko kattavasti tarkastella materiaallisen hyvinvoinnin toteutumista. Sen sijaan aineistossa ei ole kysymyksiä esimerkiksi terveydestä tai yhteiskunnallisesta osallisuudesta. THL:n keräämien aineistojen avulla pystytään valottamaan näitä hyvinvoinnin ulottuvuuksia.

Väestökyselyissä toimeentulotukea saaneiden määrä jää yleensä pieneksi. Tapausten vähäisyys väestökyselyissä asettaa rajoituksia toimeentulotukiasiakkaiden yksityiskoh- taisemmalle tarkastelulle. Väestökyselyn selkeä etu puolestaan on, että toimeentulotuki- asiakkaiden tilannetta voidaan verrata muuhun väestöön. Näin saadaan arvokasta tietoa siitä, eroavatko toimeentulotukiasiakkaiden elinolot muusta väestöstä ja missä määrin.

Väestökyselyissä tyypillinen otoskoko on 5 000. Kyselyjen vastausprosentti on viime vuosina laskenut; 50 prosentin vastausaktiivisuutta pidetään nykyään tyydyttävänä. HYPA-aineiston otos oli 5 800 ja ATH:n koko maan otos 5 000. Puhelinhaastatteluna tehdyn HYPA:n vastausprosentti oli 80 ylipiitto huomioiden. Haastatteluun osallis- tui 3 933 henkilöä. Postikyselynä kerättyssä ATH-aineistossa vastausaktiivisuus oli 48 prosenttia. Tulonjakotilasto on vuosittain laadittava otospohjainen tilasto, jonka otos- koko on 13 525. Nettokato oli 17,7 %. Tulonjakotilaston tiedot kerätään yhdistelemällä kotitalouksilta haastattelemalla kerättyjä tietoja ja rekisteritietoa. Haastattelut tehdään valtaosin puhelinhaastatteluina.

Väestökyselyille vaihtoehtoinen tapa saada tietoa toimeentulotukiasiakkaiden hyvinvoinnista ja elinoloista on asiakkaille suunnattu kysely. Tällä tavoin esimerkiksi kaksisataa vastaajaa käsittävän aineiston kokoon saaminen vaatii paljon työtä, koska pienituloisten keskuudessa vastausaktiivisuus on yleensä alhainen. Mikäli suunnattu kysely tehtäisiin vain yhdessä tai muutamassa tietyssä kunnassa, tulokset eivät edus- taisi koko maata, vaan koskisivat vain näitä alueita. Tällöinkin tapausten määrä jää usein pieneksi. Tällaisissa suunnatuissa kyselyissä otoksen suunnittelu vaatii erityistä huolellisuutta. Mikäli toimeentulotuen saajien tilannetta haluttaisiin verrata muuhun väestöön, tarvittaisiin otos myös muusta väestöstä.

Pieni tapausten määrä ei mahdollista vankkoja empiirisiä yleistyksiä. Tapausten vähäisyyden vuoksi joidenkin kysymysten vastausvaihtoehtoja on yhdistetty. Mene- telmänä käytetään ristiintaulukointia. Taulukoiden yhteydessä esitetään 95 prosentin luottamusvälit. Edellä mainitusta toimeentulotukiasiakkaiden pienestä määrästä johtuen luottamusvälit kasvavat melko suuriksi.

Taulukossa 1 esitetään HYPA- ja ATH-aineistoista toimeentulotuen asiakkaiden ja muun väestön jakaumat sukupuolen, iän ja pääasiallisen toiminnan mukaan.

Taulukosta havaitaan, että toimeentulotuen asiakkaat kuuluvat HYPA- ja ATH- aineistoissa nuorimpiin ikäluokkiin. Molemmissa aineistoissa kaksi kolmasosaa toi-

**Taulukko 1. Toimeentulotuen asiakkaiden ja muun väestön jakaumat HYPA- ja ATH-aineistoissa sukupuolen, iän ja pääasiallisen toiminnan mukaan, %.**

	Toimeentulotuen asiakkaat		Muu väestö	
	HYPA	ATH	HYPA	ATH
<b>Sukupuoli:</b>				
Mies	48 (41–56)	61 (50–74)	49 (48–51)	48 (47–50)
Nainen	52 (44–59)	39 (26–56)	51 (49–52)	52 (51–53)
<b>Ikä:</b>				
18–29	47 (40–55)	44 (31–58)	18 (17–20)	17 (15–20)
30–39	18 (13–23)	21 (10–32)	16 (15–17)	18 (16–20)
40–49	12 (8–17)	20 (10–30)	19 (17–20)	21 (18–23)
50–59	14 (9–18)	13 (5–20)	19 (18–21)	22 (20–24)
60+	9 (5–12)	2 (0–5)	28 (26–29)	22 (20–24)
<b>Pääasiallinen toiminta:</b>				
Työssä	23 (17–29)	12 (4–21)	59 (58–61)	60 (57–63)
Työtön	30 (24–37)	40 (26–53)	5 (4–5)	6 (5–8)
Eläkeläinen	9 (5–12)	18 (8–28)	22 (21–23)	21 (19–23)
Opiskelija	22 (15–28)	20 (9–32)	7 (6–8)	6 (5–8)
Perhevapaalla	9 (5–13)	7 (1–13)	3 (2–3)	3 (2–4)
Muu	7 (4–10)	3 (0–8)	4 (4–5)	4 (3–4)

Lähteet: HYPA 2009; ATH 2010.

meentulotuen asiakkaista on alle 40-vuotiaita. Muun väestön ikäjakauma on huomattavasti tasaisempi. Molemmista aineistoista suurimman toimeentulotuen asiakasryhmän muodostavat työttömät. Muusta väestöstä työttöminä on vain muutama prosentti, ja suurin osa heistä on työelämässä.

## Taloudellinen hyvinvointi

### Toimeentulovaikeudet

Toimeentulotukiasiakkuus tarkoittaa tuen tarveharkinnan ja viimesijaisen luonteensa vuoksi lähtökohtaisesti pienituloisuutta. Pienituloisuuden johdosta toimeentulovaikeuksien oletetaan toimeentulotuen asiakkailla olevan yleisempiä kuin muulla väestöllä.

Kaikissa kolmessa väestökyselyssä on kysytty vastaajien kokemusta toimeentulovaikeuksista. HYPA- ja ATH-kyselyissä vastaajia on pyydetty arvioimaan, onko menojen kattaminen erittäin hankalaa, hankalaa, melko hankalaa, melko helppoa, helppoa vai hyvin helppoa, kun kotitalouden kaikki tulot otetaan huomioon. Tilastokeskuksen tulonjakotilastossa vastaajien toimeentulovaikeuksia on kartoitettu vastaavanlaisella kysymyksellä. Vuodesta 2003 alkaen kotitalouksilta on kysytty, ovatko ne saaneet katettua tavanomaiset menonsa tuloillaan suurin vaikeuksin, vaikeuksin, pienin vaikeuksin, melko helposti, helposti vai hyvin helposti. Taulukossa 2 esitetään suorat jakaumat toimeentulotuen asiakkaiden ja muun väestön kokemista toimeentulovaikeuksista.

**Taulukko 2. Toimeentulovaikkeudet toimeentulotuen asiakkailla ja muulla väestöllä, %.**

	HYPA 2009		ATH 2010		Tulonjako 2009	
	Toimeentulo- tuen asiakkaat	Muu väestö	Toimeentulo- tuen asiakkaat	Muu väestö	Toimeentulo- tuen asiakkaat	Muu väestö
Erittäin hankalaa/ hankalaa	33 (26–40)	7 (7–8)	51 (37–64)	9 (7–10)	36 (31–42)	5 (4–5)
Melko hankalaa	36 (29–43)	16 (15–17)	30 (18–43)	17 (15–19)	32 (27–37)	16 (15–17)
Melko helppoa	20 (14–27)	43 (41–44)	14 (4–23)	42 (40–45)	23 (18–28)	36 (35–37)
Helppoa/ hyvin helppoa	11 (6–16)	34 (32–35)	5 (0–10)	32 (30–34)	9 (6–12)	43 (42–45)

Tulokset ovat yhdenmukaisia: toimeentulovaikkeudet ovat oletetusti selvästi yleisempiä toimeentulotuen asiakkailla kuin muulla väestöllä. Toimeentulovaikkeuksissa oleviksi määritellään ne kotitaloudet, joiden on vaikea tai hankala selviytyä tavanomaisista menoistaan. ATH-aineistossa noin puolet ja HYPA-aineistossa kolmasosa toimeentulotuen asiakkaita koki toimeentulonsa erittäin hankalaksi tai hankalaksi. Tulonjakotilastossa toimeentulotuen saajista 36 prosentilla oli joko suuria vaikeuksia tai vaikeuksia kattaa tavanomaisia menoja tuloillaan. Niiden kotitalouksien osuus, jotka vastasivat kussakin kyselyssä kattavansa tavanomaiset menonsa tuloillaan helposti tai hyvin helposti, on huomattavasti korkeampi muulla väestöllä kuin toimeentulotuen asiakkailla.

Kolmella aineistolla saatujen tulosten eroavuutta selittää eri tiedonkeruuhetki ja eri tiedonkeruumenetelmät. ATH-aineisto on kerätty postikyselynä, HYPA pääasiassa puhelinhaastattelulla ja tulonjakoaineisto yhdistelemällä rekisteritietoja ensisijassa puhelinhaastattelulla kerättyihin tietoihin. Aikaisempien tutkimusten perusteella tiedetään, että tulokset eroavat tiedonkeruumenetelmittäin. Postikyselyllä pystytään puhelinhaastatteluja paremmin keräämään tietoa arkaluonteisista asioista. Ihmiset vastaavat avoimemmin sensitiivisiä aiheita käsitteleviin kysymyksiin lomakkeella. Ilmiössä on kuitenkin merkittäviä ryhmäkohtaisia eroja; sosiaalisesti arkaluontoiset asiat, kuten toimeentulo-ongelmat, koetaan erityisen arkoina väestöryhmissä, jotka ovat sosiaalisesti epävarmemmassa asemassa. (Ahola 2004; 1993.) HYPA-aineiston positiivisemmat tulokset toimeentulotukiasiakkaiden toimeentulovaikkeuksista esimerkiksi ATH-aineistoon verrattuna johtunevat pitkälti erilaisesta tiedonkeruumenetelmästä. Tiedonkeruutavoista johtuvat erot tulee ottaa huomioon tuloksia tulkittaessa.

THL:n keräämissä väestöaineistoissa vastaajille on esitetty myös WHO-elämänlaatumittariston taloudellista toimeentuloa kuvaava kysymys: onko riittävästi rahaa tarpeisiin nähden. Tulokset täydentävät edellä esitettyjä tarkasteluja. Toimeentulotuen asiakkaat kokevat usein, että heillä on liian vähän tai ei lainkaan riittävästi rahaa tarpeisiin nähden. Myös tässä kysymyksessä HYPA-aineisto antaa ATH-aineistoa myönteisemmän kuvan toimeentulotuen asiakkaiden taloudellisesta tilanteesta.

## Taloudellinen tinkiminen ja aineellinen puute

Toimeentulovaikkeudet ilmenevät toimeentulotuen tarpeessa olevien joukossa muun muassa siinä, että liki puolet (47 %<sup>5</sup>) oli pelännyt ruoan loppuvan ennen seuraavaa tuloerää. Muusta väestöstä tällaista pelkoa oli kokenut selvästi pienempi osa (8 %<sup>6</sup>). Rahan puute näkyy konkreettisesti muun muassa siinä, että merkittävä osa toimeentulotuen asiakkaita ilmoitti rahan puutteen vuoksi tinkineensä lääkkeiden ostosta tai jättäneensä käymättä lääkärissä<sup>7</sup>. Osuudet ovat korkeammat kuin muun väestön kohdalla (taulukko 3).

**Taulukko 3. Rahan puutteen vuoksi lääkkeiden ostosta tinkineet ja lääkärissä käymättä jättäneet, %.**

	Toimeentulotuen asiakkaat	Muu väestö
Tinkinyt lääkkeiden ostosta	26 (15–38)	9 (8–11)
Jättänyt käymättä lääkärissä	32 (19–45)	10 (9–12)

Lähde: ATH 2010.

HYPA-aineiston lomakkeessa on kysytty, aiheuttavatko sosiaali- ja terveyspalvelumaksut taloudellisia ongelmia. Tulokset ovat samansuuntaisia edellä esitettyjen lukujen kanssa. Niistä toimeentulotuen asiakkaita, jotka olivat käyttäneet kyseisiä palveluja, 36 prosenttia<sup>8</sup> koki maksujen aiheuttavan vähintään jonkin verran taloudellisia ongelmia. Vastaava osuus muun väestön kohdalla oli 14 prosenttia<sup>9</sup>. (HYPA 2009.)

Terveystenhuoltomenot näyttävät aiheuttavan yllättävänkin monelle toimeentulotuen asiakkaalle taloudellisia vaikeuksia ottaen huomioon, että vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot ovat perustoimeentulotuessa perusmenoina korvattavia. Tulokset viittaavat osittain siihen, että toimeentulotuen asiakkailla olisi sellaisia terveydenhuoltomenoja, joita ei toimeentulotuessa syystä tai toisesta huomioida. Tällaisia menoja voivat olla esimerkiksi itsehoitolääkkeet<sup>10</sup>. Toisaalta tulee ottaa huomioon, että osalla vastaajista lääkkeitä ja hoidosta tinkiminen on saattanut ajoittua ajanjaksolle, jona vastaaja ei ole ollut toimeentulotuen asiakas. Toimeentulotukiasiakkailla on oletetusti

<sup>5</sup> 95 prosentin luottamusväli 33–60. Lomakkeessa kysytään vastaajan arviota seuraavasti: Oletteko joskus 12 kuukauden aikana pelännyt, että teiltä loppuu ruoka, ennen kuin saatte rahaa ostaaksenne lisää? Vastausvaihtoehdot ovat kyllä tai ei.

<sup>6</sup> 95 prosentin luottamusväli 7–10.

<sup>7</sup> Lomakkeessa kysytään vastaajan arviota seuraavasti: Oletteko joskus 12 kuukauden aikana joutunut tinkimään lääkkeiden ostosta rahan puutteen vuoksi ja oletteko joskus 12 kuukauden aikana jättänyt rahan puutteen vuoksi käymättä lääkärissä? Vastausvaihtoehdot ovat kyllä tai ei.

<sup>8</sup> 95 prosentin luottamusväli on 24–47.

<sup>9</sup> 95 prosentin luottamusväli on 12–16.

<sup>10</sup> Kuntien omissa toimeentulotukiohjeistuksissa saatetaan rajata joitakin terveydenhuoltomenoja toimeentulotuessa huomioimatta jätettäväksi menoiksi. Perustoimeentulotuella saatetaan korvata ainoastaan julkisen terveydenhuollon tai terveyskeskuslääkärin kirjoittamat lääkkeet.



muuta väestöä enemmän terveydenhuoltomenoja heikomman terveyden vuoksi. Diakoniatyöntekijöiden haastatteluaineistosta on ilmennyt, että pienituloisia ihmisiä on kääntynyt diakoniatyön puoleen saadakseen apua terveydenhoitomenoihinsa (Kinnunen 2009). Tämäkin ilmentää puutteita pienituloisten terveydenhuoltomenojen korvausjärjestelmässä.

HYPA-aineistossa toimeentulo-ongelmia on tarkasteltu kysymällä, ovatko kotitaloudet tinkineet kulutuksesta. Kysymykset ovat noudattaneet Eurostatin (2000) käyttämää neljän kysymyksen kokonaisuutta: ”Onko kotitaloudellanne halutessanne varaa 1) kustantaa viikon loma tai lomamatka vuosittain, 2) ostaa uusia huonekaluja kuluneiden tilalle, 3) ostaa uusia vaatteita mieluummin kuin käytettyjä ja 4) syödä liha-, kala- tai kanaruokia joka toinen päivä?”. Taulukossa 4 on esitetty niiden osuus, jotka ovat vastanneet ”ei”.

**Taulukko 4. Kotitaloudella ei ole varaa halutessaankaan..., %.**

	Toimeentulotuen asiakkaat	Muu väestö
Viikon lomamatkaan vuosittain	68 (61–74)	24 (22–25)
Ostaa uusia huonekaluja	56 (48–63)	19 (17–20)
Ostaa uusia vaatteita	31 (25–37)	6 (5–7)
Syödä lihaa, kalaa tai kanaa joka toinen päivä	13 (9–18)	3 (2–3)

Lähde: HYPA 2009.

Kulutuksesta tinkimisen tarkastelu antaa hyvin samanlaisen kuvan toimeentulotuen asiakkaiden tilanteesta kuin toimeentulo-ongelmia kartoittava tarkastelu. Toimeentulotuen saajat joutuvat tinkimään kulutuksestaan useammin kuin muu väestö. Pienituloisuus realisoituu kaventuneina kulutuksen mahdollisuuksina. Useimmiten tingitään lomasta. Uusien huonekalujen hankinnasta joutuu tinkimään reilusti yli puolet tuen saajista ja uusien vaatteiden ostamisesta noin joka kolmas. Vähiten joudutaan tinkimään proteiinipitoisesta ravinnosta, mutta siinäkin ero muuhun väestöön on huomattava. Toimeentulotukea saavista kotitalouksista kulutuksesta tinkineiden osuus on pysynyt lähes ennallaan 1990-luvun puolivälistä alkaen. Työttömiä lukuun ottamatta muiden väestöryhmien kulutuksesta tinkiminen on sen sijaan vähentynyt (Moisio 2010).

Aineellinen puute ja tinkiminen kulutuksesta näyttäisivät olevan toimeentulotukea saaneilla selvästi muuta väestöä yleisempää. Tulonjakotilastossa aineellista puutetta on tarkasteltu lisäksi EU:n aineellisen puutteen mittarilla. Kotitalouden vakavaa aineellista puutetta ilmentää se, että vähintään neljä seuraavista yhdeksästä asiasta toteutuu: ei ole varaa 1) puhelimeen, 2) pesukoneeseen, 3) autoon, 4) väritelevisioon, 5) viikon lomaan kodin ulkopuolella, 6) päivittäiseen proteiinipitoiseen ateriaan, 7) pitää kotia lämpi-

mänä, tai 8) ei selviä yllättävistä isohkoista laskuista ilman apua tai 9) kotitaloudella on ollut osamaksujen, lainojen, vuokran tai asumiskustannusten (ml. asuntolainan korot ja lyhennykset) maksuhäiriöitä. Vakava aineellinen puute on huomattavasti yleisempää toimeentulotukiasiakkailta kuin muulla väestöllä. Lähes viidesosa<sup>11</sup> toimeentulotukitalouksista ilmoittaa, että heiltä puuttuu varojen puutteen vuoksi vähintään neljä EU:n politiikassa jokapäiväiseksi määriteltä tarvetta. Vakavaa aineellista puutetta esiintyy muusta väestöstä vajaalla kahdella prosentilla<sup>12</sup>.

Tulonjakotilastossa vastaajilta on myös kysytty, onko heillä auto tai tietokone, ja mikäli ei ole, johtuuko se siitä, että heillä ei ole varaa siihen (ns. vastentahtoinen puute), vai jostain muusta syystä. Myös tähän kysymykseen annetut vastaukset kertovat toimeentulotuen asiakkaiden vähäisemmistä kulutusmahdollisuuksista. Toimeentulotukea saaneista lähes kolmanneksella<sup>13</sup> ei ole autoa, koska heillä ei ole varaa siihen (muu väestö 6 %<sup>14</sup>), ja samasta syystä 10 prosentilla<sup>15</sup> toimeentulotukea saaneista ei ole tietokonetta (muu väestö vajaat 2 %<sup>16</sup>).

### Turvautuminen ystävien ja sukulaisten taloudelliseen apuun

Toimeentulovaikkeitä ilmentää myös se, että toimeentulotuen tarpeessa olevat ovat saaneet muuta väestöä useammin läheisiltään taloudellista tukea. Taloudellisesti huono-osaisten selviytymisstrategioita tutkittaessa onkin sukulaisilta ja ystäviltä saadulla taloudellisella avulla havaittu olevan keskeinen merkitys (esim. Edin & Lein 1997). ATH-aineistossa toimeentulotuen asiakkaista 40 prosenttia oli saanut taloudellista tukea perheenjäseniltään (taulukko 5).

**Taulukko 5. Toimeentulotuen asiakkaiden ja muun väestön saama taloudellinen tuki perheenjäseniltä, sukulaisilta ja ystäviltä, %.**

	Toimeentulotuen asiakkaat	Muu väestö
Muulla asuulta perheenjäseniltä	40 (26–54)	11 (9–12)
Muilta sukulaisilta	21 (10–32)	5 (4–6)
Ystäviltä	16 (4–28)	2 (1–2)

Lähde: ATH 2010.

Perheenjäsenet ovat tyypillisin ryhmä, jolta apua saadaan. Muilta sukulaisilta tai ystäviltä taloudellista apua on saanut myös lähes 40 prosenttia toimeentulotuen asiakkaista. Muun väestön kohdalla turvautuminen ystävien ja sukulaisten apuun on harvinaisem-

<sup>11</sup> 95 prosentin luottamusväli on 14–22.

<sup>12</sup> 95 prosentin luottamusväli on 1–2.

<sup>13</sup> 95 prosentin luottamusväli on 25–34.

<sup>14</sup> 95 prosentin luottamusväli on 5–6.

<sup>15</sup> 95 prosentin luottamusväli on 8–13.

<sup>16</sup> 95 prosentin luottamusväli on 1–2.

paa. Tämä ei ole sinällään yllättävää: muun väestön keskimääräinen tulotaso on korkeampi ja heillä on huomattavasti paremmat mahdollisuudet tasapainottaa taloudellista tilannettaan esimerkiksi säästöjen, luottokortin tai kulutusluottojen avulla. Luottoja käytetään eniten suhteellisen hyvin toimeentulevissa väestöryhmissä (Mutttilainen 2002).

## Ylivelkaantuminen ja maksuvaikeudet

Toimeentulotukiasiakkaiden toimeentulo-ongelmat ilmenevät myös velkaantuneisuutena ja maksuvaikeuksina. Tilastokeskuksen tulonjakotilastossa on selvitetty väestön ylivelkaantumista<sup>17</sup> sekä vastaajien velan ja muiden laskujen maksukykyä ja -vaikeuksia (taulukko 6).

**Taulukko 6. Toimeentulotuen asiakkaiden ja muun väestön maksuvaikeudet, %.**

	Toimeentulotuen asiakkaat	Muu väestö
Ylivelkaantunut	21 (16–27)	3 (3–4)
Hyvin usein tai usein vaikeuksia laskujen ja maksujen hoitamisessa	22 (18–27)	3 (2–3)
Kerran tai useammin ongelmia lainojen lyhennysten ja korkojen maksamisessa	33 (27–40)	6 (5–6)
Sopinut maksuaikataulun muutoksesta	33 (26–40)	10 (9–11)
Ottanut uutta velkaa aikaisempien velkojen maksuun	10 (6–14)	2 (2–3)

Lähde: Tulonjakotilasto 2009.

Toimeentulotukea saaneet kertoivat muuta väestöä moninkertaisesti useammin olevansa ylivelkaantuneita. Tulos on linjassa aikaisempien tutkimustulosten kanssa, joissa on todettu velkaongelmia esiintyvän keskimääräistä useammin pienituloisissa kotitalouksissa (Mutttilainen 2002). Myös Laurosen (1988) yli 20 vuotta vanhassa tutkimuksessa ilmeni toimeentulotukiasiakkaiden velkaantuneisuus. Ylivelkaantumista on tutkittu eri näkökulmista, ja yksi keskeinen tulos on, että ylivelkaantuminen aiheuttaa ihmisille taloudellisten ongelmien lisäksi vaikeuksia myös muilla elämänalueilla, kuten sosiaalisessa ja psyykkisessä hyvinvoinnissa sekä fyysisessä terveydessä (mm. Iivari & Mälkiä 1999; Koljonen & Römer-Paakkanen 2000; Mutttilainen 2002).

Toimeentulotukea saaneilla on myös huomattavasti useammin vaikeuksia laskujen ja maksujen hoitamisessa kuin muulla väestöllä. Toimeentulotuen saajien, etenkin pitkäaikaisasiakkaiden, arkipäivää leimaa yleensä taloudellinen niukkuus ja tulojen pienuus. Toimeentulotuen saajilla on ollut muuta väestöä useammin myös ongelmia lainojen lyhennysten ja korkojen maksamisessa; joka kolmas toimeentulotukea saaneista ilmoitti tällaisista ongelmista, muusta väestöstä ainoastaan kuusi prosenttia. Velka- ja

<sup>17</sup> Tulonjakotilastossa kotitalouksilta, joilla on ollut tilastovuonna velkaa, on kysytty, onko kotitalous ollut tilastovuoden aikana tilanteessa, jossa velkojen määrä on kasvanut yli selviytymisrajan. Vastausvaihtoehdot ovat kyllä, ei, ei halua sanoa ja ei osaa sanoa.

maksuongelmat johtavat todennäköisesti myös siihen, että toimeentulotuen saajilla on enemmän maksuhäiriömerkintöjä ja saatavia ulosotossa. Selviytyäkseen taloudellisista vaikeuksista toimeentulotuen saajat joutuvat jossain määrin sopimaan maksuaikataulun muutoksista tai ottamaan uutta velkaa aikaisempien velkojen maksuun. Molemmat tavat ovat toimeentulotuen saajien keskuudessa yleisempiä kuin muun väestön. Kymmenen prosenttia tukea saaneista on ottanut uutta velkaa aikaisempien velkojen maksuun. Viime vuosina yleistyneet pikavipit ovat todennäköisesti myös monen toimeentulotukiasiakkaan käytössä, sillä vipit keskittyvät nuoriin, pienituloisiin ja epäsäännöllisiä tuloja saaviin (Rantala 2012).

Toimeentulotuen asiakkaiden taloudellista niukkuutta ja tulojen pienuutta kuvaa myös se, että vain 14 prosentilla<sup>18</sup> tuen saajista jäi rahaa säästöön. Muusta väestöstä lähes 60 prosentilla<sup>19</sup> oli tavanomaiset menonsa maksettuaan yleensä tuloista jäljellä rahaa, jonka olisi voinut säästää. (Tulonjakotilasto 2009.)

Yhteenvedona voidaan todeta, että toimeentulotukiasiakkaiden pienituloisuus konkretisoitui toimeentulovaikeuksina ja laajempaan aineelliseen puutteeseen. Puutteet taloudellisessa toimeentulossa olivat odotetusti yleisempiä toimeentulotuen asiakkailta kuin muulla väestöllä. Toimeentulotuen asiakkaiden ja muun väestön välinen ero on systemaattinen. Suhteessa muuhun väestöön toimeentulotuen asiakkaat kokivat esimerkiksi vakavaa aineellista puutetta ja ongelmia laskujen maksamisessa huomattavasti useammin kuin muu väestö. Taloudellisten vaikeuksien yleisyys toimeentulotuen asiakkaiden keskuudessa ilmentää osaltaan perusturvan alhaista tasoa (THL 2011). Vaikka taloudellinen puute oli toimeentulotuen asiakkailta yleisempää kuin muulla väestöllä, huomionarvoista on, että enemmistö asiakkaista ei kuitenkaan kokenut aineellista puutetta eikä heillä ollut ongelmia laskujen tai velkojen maksussa.

Toimeentulotuen asiakkaat eivät muodosta yhtenäistä ryhmää. Lyhytaikaisen, tilapäisen avun tarpeessa olevilla asiakkailta taloudelliset ongelmat eivät välttämättä ole kumuloituneet. Toimeentulotuki toimii heidän kohdallaan niin kuin se järjestelmän ja lainsäätäjien näkökulmasta toimii parhaimmillaan eli lyhytaikaisena apuna esimerkiksi akuutista kriisitilanteesta selviytymiseksi. Tulee myös huomioida, että pitkäaikaisasiakkuuskaan ei vääjäämättä tarkoita merkittäviä toimeentulo-ongelmia. Asiakkaiden elämäntilanteet vaihtelevat, heillä on erilaisia tukiverkostoja, ja ihmiset käyttävät rahojaan eri tavoilla. Jotkut saattavat tulla toimeen hyvinkin alhaisilla tuloilla.

## Asuminen

Perusmittareilla mitattuna keskimääräinen asumistaso on Suomessa yleisesti parantunut melko hyvää vauhtia. Vaikka asumisväljyys ei eurooppalaisittain Suomessa ole kovin korkea, ahtaasti asuvien määrä vähenee. Ahdas asuminen koskee ensisijassa lapsiperheitä. Yhdeksän asuntoa kymmenestä on varusteiltaan hyvätasoisia. (Kärkkäinen 2010; Rakenta-

---

<sup>18</sup> 95 prosentin luottamusväli 10 - 18.

<sup>19</sup> 95 prosentin luottamusväli 57 - 60.

minen ja asuminen 2010.) Toisaalta alueiden välillä on eroja. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla asumistaso ja asuinpinta-ala ovat jääneet jälkeen muun maan tasosta (Juntto 2007).

Vuoden 2009 HYPA-kyselyssä vastaajia pyydettiin arvioimaan tyytyväisyyttään asunnon kokoon ja varusteisiin, asumisen kustannuksiin ja asuinalueen turvallisuuteen. Vastausvaihtoehdot olivat seuraavat: 1) erittäin tyytyväinen, 2) melko tyytyväinen, 3) ei tyytyväinen eikä tyytymätön, 4) melko tyytymätön ja 5) erittäin tyytymätön. Suurin osa sekä toimeentulotuen asiakkaista että muusta väestöstä oli joko erittäin tai melko tyytyväisiä asuinolosuhteisiinsa näillä neljällä asumisen ulottuvuudella mitattuna (taulukko 7).

**Taulukko 7. Toimeentulotuen asiakkaiden ja muun väestön tyytyväisyys asuinolosuhteisiin, %.**

	Erittäin tai melko tyytyväinen		Ei tyytyväinen eikä tyytymätön		Melko tai erittäin tyytymätön	
	Toimeentulotuen asiakkaat	Muu väestö	Toimeentulotuen asiakkaat	Muu väestö	Toimeentulotuen asiakkaat	Muu väestö
Asunnon koko	84 (78–89)	91 (90–92)	3 (1–6)	3 (2–3)	13 (8–18)	6 (6–7)
Asunnon varusteet	86 (81–91)	93 (92–94)	6 (2–9)	3 (2–3)	8 (4–12)	4 (3–5)
Asumisen kustannukset	63 (56–70)	74 (72–75)	11 (6–16)	11 (10–12)	26 (20–32)	15 (14–16)
Asuinalueen turvallisuus	94 (91–97)	94 (93–94)	1 (0–3)	3 (3–4)	5 (2–8)	3 (3–4)

Lähde: HYPA 2009.

Sekä toimeentulotuen asiakkaista että muusta väestöstä kaikkein tyytyväisimpiä vastaajat olivat asuinalueensa turvallisuuteen. Molemmissa ryhmissä erittäin tai melko tyytyväisten osuus oli yli 90 prosenttia. Aiemmin tyytymättömyyden asuinalueen turvallisuuteen on todettu erityisesti miehillä olevan yhteydessä yksin asumisen lisäksi myös pienituloisuuteen (Karvonen 2008). Vuoden 2010 Asukasbarometrin mukaan vähävaraisten voimakkaampaan turvattomuuden tunteeseen viittaa se, että vuokralla asuvat pelkäävät liikkua asuinalueellaan useammin kuin omistusasujat (Strandell 2011).

Kaikkein tyytymättömiä HYPA-aineiston vastaajat olivat molemmissa ryhmissä asumiskustannuksiinsa. Toimeentulotuen asiakkaista reilu neljännes ja muusta väestöstä 15 prosenttia oli erittäin tai melko tyytymättömiä asumiskustannuksiinsa. Aiemmin tyytymättömyyden asumiskustannuksiin on todettu olevan esimerkiksi tulojen mukaan tarkasteltuna yhteydessä pieni- ja keskituloisuuteen ja työmarkkina-aseman mukaan tarkasteltuna työttömyyteen sekä naisilla lisäksi eläkkeellä oloon (Karvonen 2008).

Asunnon kokoon ja varustetasoon tyytyväisiä oli toimeentulotuen asiakkaissa jonkin verran vähemmän kuin muussa väestössä. Kuitenkin yli neljä viidestä toimeentulotuen asiakkaastakin oli ainakin melko tyytyväinen näihin asumisen tasoa mittaaviin tekijöihin. Tiedetään, että vähävaraisimpaan viidennekseen kuuluvista kotitalouksista suurin osa asuu joko yksiossa tai kaksiossa, mutta toisaalta varakkaat ja suurituloiset kotitaloudet ovat henkilöluvultaan keskimäärin suurempia (Kärkkäinen 2010). Tulojen

ja työmarkkina-aseman mukaan tarkasteltuna tyytymättömyyden näihin asumisen ulottuvuuksiin on todettu olevan yhteydessä naisilla pieni- ja keskituloisuuteen ja sekä naisilla että miehillä työttömyyteen (Karvonen 2008).

Vuoden 2010 ATH-kyselyssä vastaajia pyydettiin arvioimaan edellä käsiteltyjen asumistasomittareiden lisäksi tyytyväisyyttä asunnon kuntoon, asunnon sijaintiin ja naapureihin (taulukko 8).

**Taulukko 8. Toimeentulotuen asiakkaiden ja muun väestön tyytyväisyys asuinolosuhteisiin, %.**

	Erittäin tai melko tyytyväinen		Ei tyytyväinen eikä tyytymätön		Melko tai erittäin tyytymätön	
	Toimeentulotuen asiakkaat	Muu väestö	Toimeentulotuen asiakkaat	Muu väestö	Toimeentulotuen asiakkaat	Muu väestö
Asunnon kunto	75 (64–87)	81 (79–83)	10 (2–18)	12 (10–13)	15 (6–24)	8 (6–9)
Naapurit	63 (50–76)	85 (83–86)	23 (12–35)	11 (9–13)	14 (5–23)	5 (4–6)
Asunnon sijainti	89 (79–98)	90 (88–9)	4 (0–10)	7 (6–9)	7 (0–15)	3 (2–4)

Lähde: ATH 2010.

Sekä toimeentulotuen asiakkaat että muu väestö olivat pääasiallisesti tyytyväisiä asunnon kuntoon. Asunnon sijaintiinkin tyytymättömiä oli molemmissa ryhmissä vain muutama prosentti. Sen sijaan ero toimeentulotukiasiakkaiden ja muun väestön välillä näkyy tyytyväisyydessä naapureihin. Toimeentulotukiasiakkaista melko tai erittäin tyytyväisiä naapureihin oli noin kaksi kolmesta ja melko tai erittäin tyytymättömiä 14 prosenttia. Muusta väestöstä tyytyväisiä naapureihinsa oli 85 prosenttia ja tyytymättömiä 5 prosenttia.

Toimeentulotuen asiakkaat olivat HYPA- ja ATH-aineistojen perusteella kaikilla seitsemällä asumistasomittarilla mitattuna jonkin verran tyytymättömämpiä asumiseensa kuin muu väestö. Tämä ei ole aiempaan tietoon verrattuna yllätys. Mitä isommat tulot ja enemmän varallisuutta, sitä tyytyväisempiä asumiseen yleensä ollaan. Suurituloisimmissa on myös todettu olevan selvästi enemmän asuntoonsa erittäin tyytyväisiä kuin pienituloisimmissa. Lisäksi pienituloiset ovat asuntoonsa yleensä melko tyytyväisiä eivätkä erittäin tyytyväisiä (Junto 2007).

Kuitenkin myös toimeentulotuen asiakkaista selvästi suurin osa oli tyytyväisiä asumiseensa. Vaikka vuokra-asuminen on Suomessa harvinaista verrattuna muihin EU-maihin, kansainvälisesti verrattuna valtion tukemissa vuokra-asunnoissa asuminen on Suomessa yleistä. OECD-maista maassamme on suhteellisesti kahdeksanneksi suurin sosiaalinen vuokra-asuntokanta (OECD 2011). Tämä valtion tukema ARA-vuokra-asuntokanta on Suomessa antanut pienituloisellekin väestönsälle mahdollisuuden kohtuullisen hyvätasoiseen ja esimerkiksi vapaarahoitteisiin vuokra-asuntoihin verrattuna hieman edullisempaan asumisvaihtoehtoon. Tosin tulorajoista on asukasvalinnassa luovuttu jo vuosia sitten, eikä ole selvää, kuinka hyvässä asemassa esimerkiksi sosiaalitoimiston asiakkaat ovat uusia asukkaita valittaessa.

Myös alueiden eriytymistä on Suomessa pyritty torjumaan asuinalueiden suunnittelulla sekä yleisemmin aluepolitiikalla, minkä avulla jakautumista turvallisiin ja turvattomiin asuinalueisiin on pystytty ehkäisemään. Erityisesti pääkaupunkiseudulla on kuitenkin nähtävissä asukkaiden eriytymistä sosioekonomisten tekijöiden perusteella huono-osaisiin ja hyväosaisiin alueisiin (VM 2011).

Asumistyytyväisyyteen liittyy läheisesti myös käsitys asumisesta urana, jossa siirytään vuokralta omistusasuntoon ja pienemmästä asunnosta suurempaan ja paremmin varusteltuun asuntoon. Asumisura ja asumistoiveet ovat kuitenkin suhteellisia asioita. Kärjistyneimminkin asia näkyy asunnottomille tehdyissä haastattelututkimuksissa, joissa toiveena on yksio, oma avain ja oma rauha (Kärkkäinen 2010).

## Terveys

Terveydentila ja odotettavissa oleva elinikä ovat kehittyneet myönteisesti koko Suomen väestössä, mutta terveydellä on voimakas yhteys ihmisen sosioekonomiseen asemaan. Sijoittuminen yhteiskunnan rakenteeseen vaikuttaa yksilöiden ja ryhmien terveydentilaan. Vähemmän koulutetut, alemmassa ammattiasemassa olevat sekä alimpiin tulo-  
luokkiin kuuluvat väestöryhmät sairastavat enemmän ja kuolevat nuorempina kuin pitkän koulutuksen saaneet, hyvätuloiset tai hyvässä ammattiasemassa olevat (Prättälä ym. 2007; Lahelma ym. 2007). On siis hyvin tiedossa, että heikko terveydentila ja köyhyys ovat yhteydessä toisiinsa. Pienituloisten terveys on monilla indikaattoreilla mitattuna heikompina kuin muiden väestöryhmien (Kallio 2008).

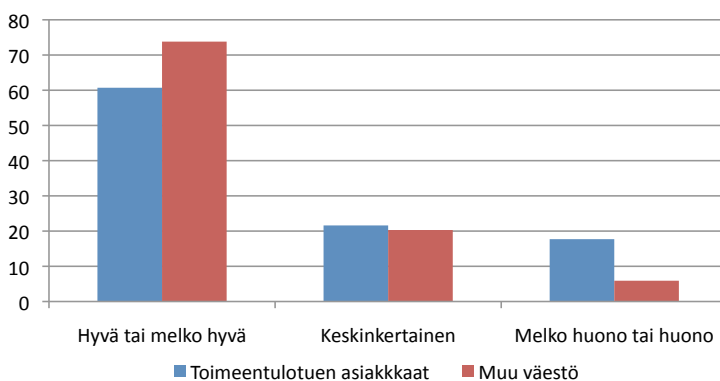
ATH-tutkimuksessa tutkittiin vastaajien terveydentilaa tiedustelemalla, onko heillä ollut 12 kuukauden aikana lääkärin toteamia ja hoitamia sairauksia. Taulukossa 9 on suhteutettu toimeentulotuen asiakkaiden ikävakioitu sairastavuus muun väestön sairastavuuteen. Ikävakiointi on tehty, koska sairastavuus on selkeästi yhteydessä ikään. Taulukon luvut on laskettu logistisella regressiomallilla, ja tulos esitetään oddsrationa (OR). Jos toimeentulotuen asiakkailla on kyseistä sairautta muuta väestöä enemmän, niin OR on suurempi kuin yksi. Taulukon lukujen valossa toimeentulotuen asiakkaat ovat ennen muuta masennuksen ja muiden mielenterveysongelmien suhteen heikossa asemassa muuhun väestöön verrattuna.

**Taulukko 9: Lääkärin toteamat ja hoitamat sairaudet toimeentulotuen asiakkailla edeltävän vuoden aikana (OR).**

Sairaus	Toimeentulotuen asiakkaat
Kohonnut verenpaine	2,5 (1–5)
Sepelvaltimotauti	5,2 (1–20)
Selkäsairaus	1,4 (1–3)
Syöpä	3,0 (0–26)
Masennus	7,2 (4–13)
Muu mielenterveysongelma	7,1 (3–16)

Lähde: ATH 2010.

Terveyden subjektiivista ulottuvuutta kuvataan itse ilmoitetulla, niin sanotulla koetulla terveydellä. Koetun terveyden on todettu ennustavan hyvin laitoshoitoon päätymistä ja kuolleisuutta, ja väestötasoisissa terveystutkimuksissa se onkin usein käytetty terveyden osoitin (Manderbacka 1998). HYPA-puhelinhaastattelussa vastaajia pyydettiin arvioimaan omaa terveydentilaansa. Vastausvaihtoehdot olivat 1) hyvä, 2) melko hyvä, 3) keskinkertainen, 4) melko huono tai 5) huono. Toimeentulotuen asiakkaat kokivat terveydentilansa huonommaksi kuin muu väestö (kuvio 1). Vajaa viidesosa toimeentulotuen asiakkaista piti terveyttään huonona tai melko huonona. Muusta väestöstä näin arvioi 6 prosenttia. Kuitenkin hyväksi tai melko hyväksi terveydentilansa koki toimeentulotuen asiakkaistakin 60 prosenttia. Ero tässä on kuitenkin selkeä muuhun väestöön verrattuna. Reilusti yli 70 prosenttia muista kuin toimeentulotuen asiakkaista arvioi terveytensä hyväksi tai melko hyväksi.



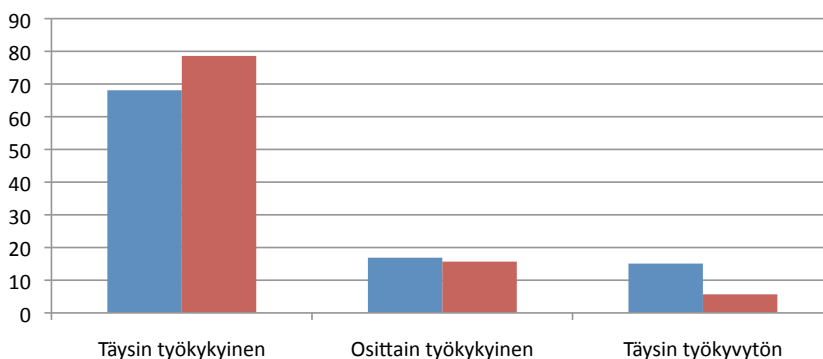
Lähde: HYPA 2009.

**Kuvio 1. Toimeentulotuen asiakkaiden ja muun väestön arvio omasta terveydentilastaan, %.**

HYPA-haastattelussa kysyttiin myös, onko vastaajalla jokin fyysinen tai psyykkinen sairaus tai vamma, joka haittaa jokapäiväistä elämää. Reilulla kolmasosalla toimeentulotuen asiakkaista ja 28 prosentilla muusta väestöstä oli jokin elämää haittaava sairaus tai vamma.

Vastaajien työkykyä on ATH-aineistossa mitattu esimerkiksi seuraavanlaisella kysymyksellä: ”Riippumatta siitä, oletteko ansiotyössä vai ette, arvioikaa millainen työkykynne on nykyisin.” Vastausvaihtoehdot ovat 1) täysin työkykyinen, 2) osittain työkykyinen ja 3) täysin työkyvytön. Arviot omasta työkyvystä olivat kahdessa ryhmässä hyvin samansuuntaisia kuin arviot terveydentilasta. Neljä viidesosaa niistä, jotka eivät olleet toimeentulotuen asiakkaita, pitivät itseään täysin työkykyisinä (kuvio 2). Toimeentulotuen asiakkaista 68 prosenttia ajatteli näin. Täysin työkyvyttömänä itseään piti 15 prosenttia toimeentulotuen asiakkaista, mutta vain 5 prosenttia muusta väestöstä.





Lähde: ATH 2010.

■ Toimeentulotuen asiakkaat ■ Muu väestö

**Kuvio 2. Toimeentulotuen asiakkaiden ja muun väestön arvio omasta työkyvystään, %.**

Yhteenvedona voidaan todeta, että toimeentulotuen asiakkailla on terveyteen ja työkykyyn liittyviä ongelmia muuta väestöä useammin. Toimeentulotuen asiakkaiden muuta väestöä suurempi sairastavuus on todettu Suomessa aiemminkin. Toimeentulotukiasiakkailta on esimerkiksi muuta väestöä suurempi kuolleisuus. Pitkäaikaisasiakkailta kuolleisuusriski muihin samanikäisiin verrattuna on jopa 27-kertainen (Tanninen & Julkunen 1993). Myös Heikkilä (1990) totesi, että toimeentulotukiasiakkuus on yhteydessä sairastavuuteen. Heikon terveyden ja toimeentulotukiasiakkuuden yhteyden on tutkimuksissa nähty viittaavan kasautuvaan huono-osaisuuteen, jonka yksi osatekijä heikko terveys on (Ritakallio 1991).

## Palveluiden käyttö ja tyytyväisyys palveluihin

Suomessa on ollut periaatteena tarjota jokaiselle maassa asuvalle yhtäläiset, laadukkaat ja riittävät palvelut riippumatta sosioekonomisesta asemasta, taloudellisista edellytyksistä, asuinalueesta tai muista palvelujen käyttöä rajoittavista tekijöistä (Manderbacka ym. 2007). Tavoite on kirjattu myös perustuslakiin (Suomen perustuslaki 1999). Tutkijat ovatkin sitä mieltä, että palvelujärjestelmän kehittämällä on onnistuttu ainakin ehkäisemään terveyserojen kasvua ja ilmeisesti joiltain osin myös supistamaan terveyseroja (Keskimäki ym. 2002; Manderbacka ym. 2007).

HYPA-puhelinhaastattelussa vastaajilta kysyttiin, ovatko he käyneet lääkärissä viimeksi kuluneiden 12 kuukauden aikana. Toimeentulotuen asiakkaiden ja muun väestön välillä ei tässä ollut juurikaan eroa. Molempien ryhmien vastaajista reilut kaksi kolmasosaa oli käynyt vuoden aikana lääkärissä. Ottaen huomioon toimeentulotuen asiakkaiden heikomman terveyden eroa olisi voinut kuvitella olevan. Toisaalta lääkärin vastaanotolla käynnit ovat kokonaisuudessaan Suomessa yleensä jakautuneet niin, että suurituloiset käyvät lääkärissä hieman keskivertoa useammin. 2000-luvulla pienituloiset ovat tutkimusten mukaan suhteessa muihin hieman lisänneet käyntejään lääkärin vastaanotolla (Manderbacka ym. 2007). Toisaalta aiemmin on myös todettu, että lääkärissä käyneitä on ollut vähiten tulojakauman ääripäissä, mutta tuloluokittaiset erot eivät ole olleet suuria (Klavirus ym. 2008).

Eroja syntyy kuitenkin, kun tarkastellaan sitä, minkälaisia lääkäripalveluita vastaajat olivat käyttäneet. ATH-tutkimuksessa terveyspalveluiden käyttöä kysyttiin muun muassa seuraavalla kysymyksellä: ”Kuinka monta kertaa olette käynyt oman sairautenne (tai raskauden tai synnytyksen) vuoksi 12 viime kuukauden aikana lääkärin, terveyden- tai sairaanhoitajan vastaanotolla tai tavannut lääkärin tai hoitajan kotonanne?”

Työterveyshuollon ja yksityisten terveysasemien lääkäripalveluita olivat useammin käyttäneet muut kuin toimeentulotuen asiakkaat (taulukko 10). Heistä vähintään kerran työterveyshuollon lääkäripalveluita oli vuoden aikana käyttänyt reilut kaksi viidesosaa. Toimeentulotuen asiakkaista työterveyshuollon lääkäripalveluita oli käyttänyt vajaa neljännnes. Yksityisiä lääkäripalveluita toimeentulotuen asiakkaista oli käyttänyt 14 prosenttia, mutta muusta väestöstä 30 prosenttia. Terveyskeskuksen lääkäripalveluita olivat huomattavasti useammin käyttäneet toimeentulotuen asiakkaat kuin muu väestö. Vähintään kerran terveyskeskuksessa edeltävän vuoden aikana lääkärin vastaanotolla oli käynyt noin kolme neljäsosaa toimeentulotuen asiakkaista. Muusta väestöstä terveyskeskuslääkärin vastaanotolla vähintään kerran oli käynyt 46 prosenttia.

**Taulukko 10. Vähintään kerran työterveyshuollossa, terveyskeskuksessa tai yksityisellä lääkäriasemalla lääkärin vastaanotolla edellisten 12 kuukauden aikana käyneet toimeentulotuen asiakkaat ja muu väestö, %.**

Työterveyshuolto		Terveyskeskus		Yksityinen lääkäri	
Asiakkaat	Muu väestö	Asiakkaat	Muu väestö	Asiakkaat	Muu väestö
24 (11–36)	41 (38–44)	76 (64–88)	46 (43–49)	14 (4–25)	30 (27–32)

Lähde: ATH 2010.

Terveyskeskuslääkäripalvelujen käytön on todettu aiemminkin painottuvan selvästi alimpiin tuloluokkiin. Ylemmissä tuloluokissa on puolestaan selvästi enemmän yksityisiä lääkäripalveluita käytäviä kuin muissa tuloluokissa. Myös työterveyslääkärillä käyneiden osuuden on todettu kasvavan tuloluokittain, ja käynnit painottuvat selvästi ylempiin tuloluokkiin (Klavus ym. 2008). Tämä sektorikohtainen eriytyminen näyttää varsin pysyvästi pitävän yllä palvelujen käytön eriarvoisuutta suomalaisessa järjestelmässä (Manderbacka ym. 2007).

HYPA-haastattelussa vastaajilta tiedusteltiin, onko rahan puute haitannut hoidon saamista. Vastausvaihtoehdot olivat 1) paljon, 2) vähän ja 3) ei lainkaan.

**Taulukko 11. Kuinka paljon rahan puute on haitannut hoidon saamista toimeentulotuen asiakkailla ja muulla väestöllä? %.**

	Toimeentulotuen asiakkaat	Muu väestö
Paljon	30 (13–46)	15 (11–19)
Vähän	23 (6–39)	15 (11–20)
Ei lainkaan	47 (29–67)	70 (64–76)

Lähde: HYPA 2009.

Toimeentulotuen asiakkaista yli puolet arvioi, että rahan puute oli haitannut ainakin vähän hoidon saamista (taulukko 11). Muista vastaajista näin arvioi vajaa kolmasosa. Lähes puolet toimeentulotuen asiakkaista oli kuitenkin sitä mieltä, että rahan puute ei ollut haitannut lainkaan hoidon saamista. Muista vastaajista näin arvioi tosin 70 prosenttia. Terveystulotjärjestelmä voikin kasvattaa väestöryhmien välisiä terveyseroja, mikäli hyvässä taloudellisessa asemassa olevat potilaat ylimääräisiä maksuja maksamalla voivat hoidattaa sairautensa varhaisemmassa vaiheessa ja saada parempaa hoitoa (Keskimäki ym. 2002). Esimerkiksi sairaalahoitoon lähettämisessä on yksityislääkäreillä Suomessa suuri merkitys. Siten sosioekonomiset erot avopalveluiden käytössä heijastuvat erikoissairaanhoidon palvelujen käyttöön (Manderbacka 2007).

Julkisten terveyspalveluiden laatuun vastaajat olivat varsin tyytyväisiä. Sekä toimeentulotuen asiakkaista että muista vastaajista yli puolet<sup>20</sup> piti julkisten terveyspalveluiden laatua hyvänä tai erittäin hyvänä. Tosin 17 prosenttia<sup>21</sup> muusta väestöstä ei ollut käyttänyt julkisia terveyspalveluita. Toimeentulotuen asiakkaista 13 prosenttia<sup>22</sup> arvioi julkisten terveyspalveluiden laadun huonoksi tai erittäin huonoksi. Muista vastaajista näin arvioi 6 prosenttia<sup>23</sup>. Toimeentulotuen asiakkaista 45 prosenttia<sup>24</sup> oli tyytyväisiä saamiensa yksityisten terveyspalveluiden laatuun. Yli puolet<sup>25</sup> heistä ei ollut käyttänyt yksityisiä terveyspalveluita. Muistakaan vastaajista kolmasosa<sup>26</sup> ei ollut käyttänyt yksityisiä terveyspalveluita. Tyytyväisten osuus oli yli 60 prosenttia<sup>27</sup>. (HYPA 2009.)

Luottamusta sosiaalipalveluihin mitattiin HYPA-haastattelussa muun muassa pyytämällä ihmisiä arvioimaan, kuinka paljon sosiaalipalveluilla lisätään yhteiskunnallista tasavertaisuutta ja kuinka paljon vastaaja luottaa siihen, että tarvittaessa saisi toimeentulotukea. Vastausvaihtoehdot olivat 1) täysin samaa mieltä, 2) jokseenkin samaa mieltä, 3) ei samaa eikä eri mieltä, 4) jokseenkin eri mieltä, 5) täysin eri mieltä ja 6) ei osaa sanoa.

Suurin osa vastaajista oli sitä mieltä, että sosiaalipalveluilla pystytään lisäämään Suomessa yhteiskunnallista tasavertaisuutta (taulukko 12). Toimeentulotuen asiakkaat suhtautuivat tähän kuitenkin epäilevämmiin kuin muut vastaajat. Luottamus siihen, että tarvittaessa saa toimeentulotukea, ei kahdessa ryhmässä kovin suuresti poikennut toisistaan. Aiemmin on todettu, että sosiaalipalveluiden käyttäjät ovat kriittisempiä palveluita kohtaan kuin ne, jotka eivät sosiaalipalveluita ole käyttäneet (Muuri 2008).

<sup>20</sup> Muu väestö: 95 prosentin luottamusväli 52 - 56. Toimeentulotuen asiakkaat 95 prosentin luottamusväli 47 - 63.

<sup>21</sup> 95 prosentin luottamusväli 16 - 18.

<sup>22</sup> 95 prosentin luottamusväli 8 - 19.

<sup>23</sup> 95 prosentin luottamusväli 5 - 7.

<sup>24</sup> 95 prosentin luottamusväli 38 - 53.

<sup>25</sup> 95 prosentin luottamusväli 44 - 59.

<sup>26</sup> 95 prosentin luottamusväli 31 - 34.

<sup>27</sup> 95 prosentin luottamusväli 60 - 63.

**Taulukko 12. Luottamus sosiaalipalveluihin toimeentulotuen asiakkailla ja muulla väestöllä, %.**

	Täysin tai melko samaa mieltä		Ei samaa eikä eri mieltä tai ei osaa sanoa		Jokseenkin tai täysin eri mieltä	
	Asiakkaat	Muu väestö	Asiakkaat	Muu väestö	Asiakkaat	Muu väestö
Sosiaalipalveluilla lisätään yhteiskunnallista tasavertaisuutta	66 (60–73)	75 (74–76)	9 (4–13)	11 (9–11)	25 (19–31)	15 (13,4–15,7)
Luottaa siihen, että tarvittaessa saa toimeentulotukea	64 (57–71)	59 (57–61)	4 (1–8)	12 (11–13)	32 (25–39)	29 (27–30)

Lähde: HYPA 2009.

## Elintavat

Tutkijoiden keskuudessa ei ole täyttä yksimielisyyttä siitä, mikä merkitys elintavoilla (tai vaihtoehtoisesti terveyskäyttäytymisellä) on väestöryhmien välisten terveyserojen syynä. Terveyserotutkimuksessa on kuitenkin yleisesti näkemyksiä, joiden mukaan elintavoilla on yhteiskunnallinen ja kulttuurinen kasvualustansa. Terveydelle haitallisen käyttäytymisen katsotaan olevan lenkki siinä ketjussa, joka johtaa heikosta sosioekonomisesta asemasta huonoon terveyteen. Esimerkiksi pienituloisuuden nähdään tällöin olevan yhteydessä elintapoihin erilaisten mekanismien kautta (Prättälä 2007).

Ruokailutottumuksia on ATH-aineistossa kartoitettu kysymällä ”Kuinka usein olette käyttänyt seuraavia ruokia tai juomia 7 viime päivän aikana?” Vastausvaihtoehdot ovat 1) en kertaakaan, 2) 1–2 päivänä, 3) 3–5 päivänä ja 4) 6–7 päivänä. Toimeentulotuen asiakkaat ilmoittivat käyttäneensä viikon aikana marjoja, hedelmiä ja tuoreita kasviksia, rasvatonta maitoa ja kasviöljyä harvemmin kuin muut vastaajat. Voin tai voi-kasvisöljyseoksen tai hampurilaisten ja pizzan syönti jakautui ryhmien välillä tasaisemmin. Onkin todettu, että selvimmät sosioekonomisten ryhmien väliset erot ruokailussa näkyvät kasvisten kulutuksessa: kasviksia syödään yleisemmin ylimmissä sosioekonomisissa ryhmissä. Ateriointiin liittyvien erojen, kuten lounaan nauttimisen työpaikkaravintolassa, on todettu voimistavan tätä eroa. (Roos ym. 2007.)

Myös Viinisalo ja muut (2008) ovat tutkineet elintarvikkeiden kulutusta kotitalouden sosioekonomisen aseman mukaan. Tutkimuksessa todettiin, että toimihenkilötalouksissa kulutetaan tuoreita hedelmiä ja kasviksia muita kotitaloustyyppejä runsaammin. Työttömien talouksissa sen sijaan hedelmien, marjojen ja kasvisten kulutus oli vähentynyt vuodesta 1998 vuoteen 2006. Samassa tutkimuksessa todettiin myös, että työttömien talouksiin ostetaan enemmän pizzoja, hampurilaisia, lihapiirakoita ja -pasteijoita, makkaraa, lihapullia ja liharuokasäilykkeitä kuin muihin sosioekonomisen aseman mukaan luokiteltuihin talouksiin.

On esitetty, että ravinnonsaannin sosioekonomisten erojen kaventamisessa tehokkaita keinoja voisivat olla sellaiset kaikkiin kohdistuvat toimenpiteet, jotka samalla hyödyttäisivät erityisesti matalassa sosioekonomisessa asemassa olevia. Esimerkkinä voisi olla kasvusten hinnan pitäminen riittävän alhaalla hinta- ja maatalouspolitiikan keinoin. Huomiota on kiinnitetty myös edellä mainittuun työpaikkaruokailuun ja sen kehittämiseen, koulujen ja päiväkotien ruokailun lisääntyvään tukemiseen, kansallisiin ravitsemussuosituksiin sekä laajoihin terveydenedistämiskampanjoihin. (Roos 2007; Prättälä 2007.)

Tupakointia kysyttiin ATH-kyselyssä muun muassa seuraavasti: ”Tupakoitko nykyisin (savukkeita, sikareita tai piippua)?” Vastausvaihtoehdot ovat 1) kyllä, päivittäin, 2) satunnaisesti ja 3) en lainkaan. Toimeentulotuen asiakkaista yli puolet tupakoi päivittäin ja muusta väestöstä noin neljännes. Satunnaisesti tai ei lainkaan tupakoivia oli toimeentulotuen asiakkaista 48 prosenttia ja muusta väestössä 76 prosenttia. Onkin todettu, että tupakoinnin vähentämiseen tähtäävillä toimilla ei ole kyetty pienentämään sosioekonomisten ryhmien välisiä tupakointieroja (Laaksonen ym. 2007).

Alkoholin käyttöä on kysytty ATH-aineistossa muun muassa seuraavasti: ”Kuinka usein olette juonut kerralla kuusi tai useampia annoksia alkoholia?” Vastausvaihtoehdot ovat 1) en koskaan, 2) harvemmin kuin kerran kuukaudessa, 3) kerran kuukaudessa, 4) kerran viikossa ja 5) päivittäin tai lähes päivittäin. Toimeentulotuen asiakkaat ilmoittivat juovansa suuria määriä alkoholia kerralla useammin kuin muut vastaajat (taulukko 13). Lähes viidesosa toimeentulotuen asiakkaista ilmoitti juovansa ainakin kerran viikossa vähintään kuusi annosta alkoholia. Muusta väestöstä näin ilmoitti 11 prosenttia. Yli puolet toimeentulotuen asiakkaista ilmoitti kuitenkin juovansa suuria määriä alkoholia kerralla harvemmin kuin kerran kuukaudessa tai ei lainkaan.

**Taulukko 13. Kuinka usein toimeentulotuen asiakkaat ja muu väestö käyttivät alkoholia vähintään kuusi annosta kerrallaan edeltävän vuoden aikana? %**

	Toimeentulotuen asiakkaat	Muu väestö
En koskaan	22 (10–35)	25 (23–27)
Harvemmin kuin kerran kuukaudessa	30 (17–44)	44 (41–46)
Kerran kuukaudessa	24 (12–36)	19 (17–21)
Kerran viikossa	18 (6–30)	11 (10–13)
Päivittäin tai lähes päivittäin	6 (0–15)	1 (1–2)

Lähde: ATH 2010.

Aiemmin on todettu, että alkoholin kulutus jakautuu eri sosioekonomisten ryhmien välillä melko tasaisesti, kun sitä mitataan esimerkiksi vuosikulutuksella. Humala- ja suurkulutus sen sijaan on runsaampaa alemmissa sosioekonomisissa ryhmissä sekä miehillä että naisilla. (Helakorpi ym. 2007.) Myös vakavien alkoholinkulutuksen haittavaikutusten on todettu olevan monta kertaa yleisempää alemmissa kuin ylemmissä sosioekonomisissa ryhmissä. On arveltu muun muassa, että ylempiin sosioekonomisiin ryhmiin kuuluvilla saattaa olla paremmat mahdollisuudet vaikuttaa kulutuksen vähen-

tämiseen oireiden ilmaannuttua sekä parempi motivaatio vähentää juomista esimerkiksi hyvän työaseman menettämisen pelon vuoksi. (Mäkelä ym. 2003; Helakorpi ym. 2007.)

Vapaa-ajan liikunnan harrastamista on kysytty ATH-aineistossa seuraavalla kysymyksellä: ”Kuinka usein harrastatte vapaa-ajan liikuntaa vähintään 20 minuuttia niin, että ainakin lievästi hengästyte ja hikoilette?” Vastausvaihtoehdot ovat 1) vähintään viisi kertaa viikossa, 2) 3–4 kertaa viikossa, 3) 1–2 kertaa viikossa, 4) harvemmin ja 5) en voi harrastaa liikuntaa vamman tai sairauden vuoksi. Toimeentulotuen asiakkaat harrastivat liikuntaa harvemmin kuin muut vastaajat (taulukko 14). Heissä oli myös muita vastaajia enemmän niitä, jotka eivät voineet vamman tai sairauden vuoksi harrastaa liikuntaa. Lähes 40 prosenttia toimeentulotuen asiakkaista harrasti liikuntaa vähintään kolme kertaa viikossa. Kolmasosa heistä harrasti liikuntaa harvemmin kuin kerran viikossa. Muusta väestöstä yli puolet harrasti liikuntaa vähintään kolme kertaa viikossa. Harvemmin kuin kerran viikossa liikuntaa harrastaneita oli heistä noin viidennes.

**Taulukko 14. Vapaa-ajan liikunnan harrastamisen yleisyys toimeentulotuen asiakkailla ja muulla väestöllä, %.**

	Toimeentulotuen asiakkaat	Muu väestö
Vähintään 5 kertaa viikossa	17 (6–27)	19 (17–21)
3–4 kertaa viikossa	22 (11–33)	34 (31–36)
1–2 kertaa viikossa	24 (12–35)	26 (24–28)
Harvemmin	32 (20–44)	19 (17–21)
Ei voi harrastaa liikuntaa	6 (0–12)	2 (2–3)

Lähde: ATH 2010.

Yhteenvetona voidaan todeta, että toimeentulotuen asiakkaiden elintavat eroavat muusta väestöstä. Aikaisemmissa tutkimuksissa on toistuvasti todettu elintapojen kuten tupakoinnin, alkoholin käytön, liikunnan ja ruokailutottumusten olevan yhteydessä ihmisen sosioekonomiseen asemaan.

## Elämänlaatu

Viime vuosina on annettu aikaisempaa enemmän painoa koetulle hyvinvoinnille. Elämänlaatua on alettu käyttää yhä yleisemmin subjektiivisen hyvinvoinnin mittarina, jolla viitataan siihen, millaiseksi ihminen kokee elämänsä. Se esittää arvion yksilön kokemuksista elämästään ja elämänsä laadusta.

Toimeentulotuen asiakkuuden on todettu olevan merkittävä elämänlaadun riskitekijä (Vaarama ym. 2010). HYPA-aineiston tulokset osoittavatkin (taulukko 15) toimeentulotukiasiakkaiden joukossa olevan muuhun väestöön verrattuna vähemmän niitä, jotka kokevat elämänlaatunsa hyväksi tai erittäin hyväksi, ja enemmän niitä, jotka kokevat sen huonoksi tai erittäin huonoksi. Enemmistö tuensaajista pitää elämänsä kuitenkin hyvänä tai erittäin hyvänä.

**Taulukko 15. Toimeentulotuen asiakkaiden ja muun väestön arvio elämänlaadustaan, %.**

	Toimeentulotuen asiakkaat	Muu väestö
Erittäin hyvä	16 (10–21)	25 (23–26)
Hyvä	48 (41–56)	59 (57–61)
Ei hyvä eikä huono	22 (16–28)	12 (11–14)
Erittäin huono / huono	14 (9–19)	4 (3–4)

Lähde: HYPA 2009.

### Sosiaalinen hyvinvointi

Sosiaaliset suhteet ovat monin tavoin merkityksellisiä ihmisen hyvinvoinnille. Suhteet luovat turvallisuutta, parantavat toiminnan mahdollisuuksia ja ovat ehto ihmisen sosiaaliselle kiinnittymiselle. Perhe sekä muut sukulaiset ja ystävät muodostavat sosiaalisten suhteiden keskeisimmän verkoston. HYPA-aineistossa on kartoitettu vastaajien sosiaalisia suhteita kysymällä ystävien ja sukulaisten tapaamisesta sekä heiltä saadusta avusta. Taulukossa 16 esitetään, kuinka usein vastaajat tapaavat ystäviään ja sukulaisiaan. Toimeentulotuen saajista yli kolmannes tapaa läheisiään päivittäin.

**Taulukko 16. Ystävien ja sukulaisten tapaaminen toimeentulotuen asiakkailta ja muulla väestöllä, %.**

	Toimeentulotuen asiakkaat	Muu väestö
Tapaa ystäviään ja sukulaisiaan päivittäin	37 (30–45)	31 (29–32)
Tapaa ystäviään 1-2 kertaa viikossa	41 (34–49)	48 (46–50)
Tapaa ystäviään 1-2 kertaa kuukaudessa	13 (8–18)	17 (16–18)
Tapaa ystäviään harvemmin kuin kerran kuukaudessa	8 (4–12)	5 (4–6)

Lähde: HYPA 2009.

Valtaosa asiakkaista on tyytyväisiä ihmissuhteisiinsa, ja ero muuhun väestöön on hyvin pieni. Toimeentulotuen asiakkaiden ja muun väestön välillä ei ole merkittävää eroa siinä, miten usein he auttavat sukulaisiaan ja ystäviään. Toimeentulotuen saajista noin neljännes<sup>28</sup> ilmoitti antavansa niin sanottua epävirallista apua läheisilleen. Muusta väestöstä apua antoi 30 prosenttia<sup>29</sup>. Useimmiten apua annettiin omille tai puolison vanhemmille (HYPA 2009).

<sup>28</sup> 95 prosentin luottamusväli on 18–30.

<sup>29</sup> 95 prosentin luottamusväli on 28–31.

Yksinäisyyttä, yksinäiseksi itsensä kokemista, pidetään sosiaalisten suhteiden puutteen seurauksena. Yksinäisyyden on todettu liittyvän moniin hyvinvoinnin puutteisiin, ja sitä pidetään yleisesti sosiaalisen huono-osaisuuden indikaattorina (de Jong Gierveld & van Tilburg 2006). Yksinäisyys on yhteydessä heikkoon sosioekonomiseen asemaan, matalaan koulutustasoon sekä tyytymättömyyteen omaan taloudelliseen tilanteeseen ja elinolosuhteisiin (Routasalo & Pitkälä 2003). Lisäksi se on yhteydessä pääasialliseen toimintaan ja heikkoon koettuun terveyteen (Moisio & Rämö 2007). Myös pienituloisuuden ja köyhyyden on osoitettu olevan yhteydessä yksinäisyyden kokemukseen (Halleröd & Larsson 2008). Suomalaisessa yksinäisyyden kokemuksiä käsittelevässä tutkimuskirjallisuudessa ei ole tarkasteltu toimeentulotukiasiakkuuden yhteyttä yksinäisyyteen. Taulukossa 17 esitellään yksinäisyyden kokemisen yleisyyttä toimeentulotuen asiakkaille ja muulla väestöllä.

**Taulukko 17. Yksinäisyyden kokeminen toimeentulotuen asiakkaille ja muulla väestöllä, %.**

	Toimeentulotuen asiakkaat	Muu väestö
Jatkuvasti / melko usein	14 (8–19)	3 (3–4)
Joskus	28 (22–35)	18 (17–20)
Hyvin harvoin / ei koskaan	58 (51–65)	79 (77–80)

Lähde: HYPA 2009.

Toimeentulotuen asiakkaille yksinäisyyden kokemus on muuta väestöä yleisempää: jatkuvasti tai melko usein itsensä yksinäiseksi heistä kokee 14 prosenttia, muusta väestöstä vain 3 prosenttia. Erosta huolimatta enemmistö toimeentulotuen asiakkaista ei tunne olevansa yksinäisiä juuri koskaan.

## Osallistuminen

Osallistumista yhteisön ja yhteiskunnan toimintaan on perinteisesti tarkasteltu osallistumisena järjestöjen tai kerhojen toimintaan sekä poliittisena osallistumisena, äänestysaktiivisuutena. Osallisuus sisältää ajatuksen aktiivisesta yksilöstä, ja vastakohdan tälle katsotaan ilmenevän passiivisuutena sekä ulkopuolisuutena ja yhteisöstä vieraantuneisuutena.

Taulukossa 18 esitetään, kuinka usein toimeentulotukiasiakkaat ja muu väestö osallistuu järjestöjen tai kerhojen toimintaan. Toimeentulotukiasiakkaat osallistuvat muuta väestöä harvemmin järjestöjen ja kerhojen toimintaan. Lähes kaksi kolmasosaa toimeentulotuen tarpeessa olevista ei osallistu milloinkaan tällaiseen toimintaan. Muusta väestöstä toimintaan osallistuu reilut 40 prosenttia. Lähes 40 prosenttia muusta väestöstä ja toimeentulotuen asiakkaista joka neljäs osallistuu aktiivisesti järjestötoimintaan. Salavuo ja Ritakallio (1988) päätyivät samanlaiseen tulokseen yli 20 vuotta sitten.



**Taulukko 18. Toimeentulotuen asiakkaiden ja muun väestön osallistuminen järjestöjen, kerhojen tms. toimintaan, %.**

	Toimeentulotuen asiakkaat	Muu väestö
Aktiivisesti	25 (19–32)	38 (36–40)
Silloin tällöin	15 (10–20)	19 (18–20)
Ei koskaan	60 (53–67)	43 (42–45)

Lähde: HYPA 2009.

Toimeentulotuen saajilla on muuta väestöä harvemmin mahdollisuuksia vapaa-ajan toimintaan. Toimeentulotuen asiakkaista joka viides vastasi, että heillä on vähän tai ei lainkaan mahdollisuuksia vapaa-ajan toimintaan. Muusta väestöstä joka kymmenennellä on näin heikot mahdollisuudet (HYPA 2009). Vapaa-aika onkin viime vuosikymmeninä muuttunut entistä kulutuskeskeisemmäksi. Koettu hyvinvointi riippuu yhä selvemmin kyvystä ostaa ja kuluttaa (Wilska 2003). Toimeentulotukiasiakkaiden kohdalla taloudellinen niukkuus rajoittaa mitä ilmeisimmin mahdollisuuksia vapaa-ajan toimintaan. Työttömien on todettu käyttävän selvästi työssä käyviä enemmän aikaa sellaisiin toimintoihin, jotka eivät vaadi paljon taloudellista panostusta. Vapaa-aikaa käytetään työssä käyviä enemmän passiiviseen toimintaan, kuten television katsomiseen (Ylikännö 2011).

Toimeentulotukiasiakkaiden muuta väestöä useammin kokema yksinäisyys, tyytymättömyys ihmissuhteisiin, vähäisempi osallistuminen esimerkiksi järjestöjen toimintaan sekä rajoittuneemmat mahdollisuudet vapaa-ajan toimintaan osoittavat heidän osallistuvan keskimääräistä vähemmän yhteisön toimintaan. Toimeentulotukiasiakkaiden äänestysaktiivisuus on lisäksi selvästi muuta väestöä alhaisempi. ATH-aineistossa on kysytty, kuinka vastaajat ovat äänestäneet kaikissa edeltäneissä eri vaaleissa. Presidentinvaaleissa (2006) toimeentulotuen asiakkaista äänesti 41 prosenttia, eduskuntavaaleissa (2007) 40 prosenttia, kunnallisvaaleissa (2008) 35 prosenttia ja EU-vaaleissa (2009) 23 prosenttia.<sup>30</sup> Ero muuhun väestöön on systemaattinen. Äänestysaktiivisuuden on osoitettu korreloivan positiivisesti iän, koulutustason, sosioekonomisen aseman ja tulojen kanssa (Martikainen & Wass 2002). Täten toimeentulotukiasiakkaiden muuta väestöä alhaisempi äänestysaktiivisuus ei ole yllättävää.

## Henkinen hyvinvointi

THL:ssa kerätyissä aineistoissa on runsaasti vastaajien henkistä hyvinvointia kuvaavia kysymyksiä. Heikkilän (1990) tutkimuksessa todettiin toimeentulotukiköyhien edustavan psyykkisen terveyden riskiryhmää. Heillä oli muuta väestöä enemmän väsymystä, unettomuutta ja masentuneisuutta.

<sup>30</sup> HYPA-aineistossa on kysytty ainoastaan äänestämisestä edellisissä eduskuntavaaleissa (vaalit 2007). Näissä vaaleissa toimeentulotuen asiakkaista ilmoitti äänestäneensä 62 prosenttia. Muusta väestöstä äänestämässä ilmoitti käyneensä noin 80 prosenttia.

ATH-aineistossa on kartoitettu vastaajien tuntemuksia hermostuneisuudesta, matalasta mielialasta, alakuloisuudesta ja onnellisuudesta kyselyä edeltäneen neljän viikon aikana. Vastausvaihtoehdot olivat seuraavat: koko ajan, suurimman osan aikaa, huomattavan osan aikaa, jonkin aikaa, vähän aikaa ja ei lainkaan. Taulukossa 19 esitetään ryhmittäin niiden osuus, joilla on ollut kyseistä tuntemusta vähintään jonkin aikaa edellisen neljän viikon aikana.

**Taulukko 19. Toimeentulotuen asiakkaiden ja muun väestön tuntemukset edellisen 4 viikon aikana, %.**

	Toimeentulotuen asiakkaat	Muu väestö
Hermostunut	55 (42–68)	23 (21–26)
Tuntenut mielialansa matalaksi	40 (27–53)	15 (13–17)
Alakuloinen	53 (40–66)	23 (21–25)
Onnellinen	59 (46–72)	89 (88–91)

Lähde: ATH 2010.

Vähintään jonkin aikaa hermostuneisuutta oli toimeentulotuen asiakkaista kokenut yli puolet, mikä on huomattavasti muuta väestöä useammin. Kaksi viidesosaa toimeentulotuen asiakkaista on tuntenut mielialansa matalaksi (niin matalaksi, ettei mikään ollut voinut piristää). Muusta väestöstä näin oli tuntenut 15 prosenttia. Myös alakuloisuus on yleisempää toimeentulotuen asiakkailla, yli puolet asiakkaista on kokenut olonsa alakuloiseksi tai apeaksi kyselyä edeltäneen neljän viikon aikana. Kyselyä edeltäneen 12 kuukauden aikana miltei puolet toimeentulotuen asiakkaista (47 %<sup>31</sup>) oli vähintään kahden viikon ajaksi menettänyt kiinnostuksen useimpiin asioihin, kuten harrastuksiin, joista he yleensä tunsivat saavansa mielihyvää. Muusta väestöstä näin oli kokenut vajaa viidennes<sup>32</sup>. Hermostuneisuus ja alakuloisuus heijastuvat osaltaan siihen, että onnelliseksi itsensä tunsii alle kaksi kolmesta toimeentulotuen asiakkaasta, kun muulla väestöllä osuus oli lähes 90 prosenttia.

Psyykkinen hyvinvointi ilmenee myös siinä, onko ihminen tyytyväinen itseensä ja tuntuuko hänen elämänsä merkitykselliseltä. Erittäin tyytyväisiä tai melko tyytyväisiä itseensä toimeentulotuen asiakkaista oli yli 70 prosenttia, kun muusta väestöstä liki 90 prosenttia oli näin tyytyväisiä itseensä. Toimeentulotuen saajien ja muun väestön välillä on havaittavissa lähes 20 prosenttiyksikön ero myös tyytyväisyydessä siihen, kuinka he selviytyvät päivittäisistä asioista. (Taulukko 20.)

<sup>31</sup> 95 prosentin luottamusväli 34–61.

<sup>32</sup> 95 prosentin luottamusväli 17–21.

**Taulukko 20. Tyytyväisyyden ja merkityksellisuuden kokemukset toimeentulotuen asiakkailta ja muulla väestöllä, %.**

	Toimeentulotuen asiakkaat	Muu väestö
Erittäin tai melko tyytyväinen itseensä	74 (68–81)	89 (88–90)
Erittäin tai melko tyytyväinen kykynsä selviytyä päivittäisistä asioista	75 (68–81)	92 (91–93)
Kokee elämänsä kohtuullisen/paljon/erittäin paljon merkitykselliseksi	90 (86–94)	97 (96–98)
Kielteisiä ajatuksia ei koskaan/ harvoin	63 (56–70)	88 (87–89)

Lähde: HYPA 2009.

Valtaosa toimeentulotuen asiakkaista kokee elämänsä vähintään kohtuullisesti merkitykselliseksi. Asiakkaiden joukossa on kuitenkin muuta väestöä enemmän niitä, jotka kokivat elämällään olevan vähän tai ei lainkaan merkitystä. Heikompi elämän merkityksellisyys ilmenee myös siinä, että toimeentulotuen asiakkaiden joukossa on muuta väestöä enemmän niitä, joilla on kielteisiä tunteita. Heikompi henkinen hyvinvointi ja tyytymättömyys itseensä ja elämäänsä voivat johtaa itsetuhoiseen käyttäytymiseen. Toimeentulotuen asiakkailla itsemurha-ajatuksia oli useammin kuin muulla väestöllä. Itsemurha-ajatuksia oli edeltävien 12 kuukauden aikana ollut toimeentulotuen asiakkaista 31 prosentilla, muusta väestöstä 5 prosentilla (ATH 2010). Toimeentulotukea saaneiden itsemurhakuolleisuus on muuta väestöä korkeampi. Norjalaisessa tutkimuksessa toimeentulotukea saaneiden miesten itsemurhakuolleisuuden havaittiin olevan kolme kertaa korkeampi ja naisten jopa neljä kertaa korkeampi kuin muun väestön (Ohren Naper 2009).

Yhteenvetona voidaan todeta, että toimeentulotuen asiakkailla näyttäisi olevan muuta väestöä heikompi elämänlaatu. Elämänlaatu koostuu eri tekijöistä, ja sitä voidaan pitää eräänlaisena yläkäsitteenä. Kun tarkasteltiin muun muassa yksinäisyyden kokemista, psyykkistä terveyttä ja osallistumista yhteisön toimintaan, erottautuivat toimeentulotuen asiakkaat muusta väestöstä. He kokivat muuta väestöä useammin yksinäisyyttä, ja heillä oli enemmän hermostuneisuuden kokemuksia, väsymystä ja masentuneisuutta. Nämä huomioon ottaen ei ole yllättävää, että asiakkaat olivat myös muuta väestöä useammin muun muassa tyytymättömiä itseensä ja kykynsä selviytyä päivittäisistä asioista. Toimeentulotuen asiakkaiden henkinen hyvinvointi on muuta väestöä alhaisempi, ja asiakkaiden voidaan katsoa edustavan psyykkisen terveyden riskiryhmää. Jälleen tulee huomioda, että enemmistö toimeentulotuen asiakkaista kokee esimerkiksi elämänlaatunsa vähintään hyväksi. Toimeentulotukiasiakkaat eivät tämänkään suhteen muodosta homogeenista ryhmää.

## Hyvinvoinnin puutteiden kasautuminen

Seuraavaksi siirrymme tarkastelemaan hyvinvoinnin puutteiden kasautumista toimeentulotuen asiakkaille ja muulla väestöllä. Osiossa rakennetaan hyvinvoinnin puuteindeksi edellä tarkasteltujen yksittäisten osa-alueiden ja indikaattorien pohjalta. HYPA-aineistossa on kattavimmin hyvinvointia kuvaavia indikaattoreita tätä tehtävää varten. Hyvinvoinnin puuteindeksi koostuu kuudesta dikotomisoidusta muuttujasta, jotka koskevat eri osa-alueita: toimeentuloa, terveyttä, asumista, elämänlaatua, yksinäisyyttä ja stressiä.

Toimeentuloa mitataan toimeentulovaikeuksia kartoittaneella muuttujalla. Puutetta ilmaisee se, että menojen kattaminen on erittäin hankalaa, hankalaa tai melko hankalaa. Terveystä mitataan koetulla terveydentilalla, jossa puutetta ilmaisee keskinkertaiselta, heikolta tai erittäin heikolta tuntuva terveys. Asumista mitataan puolestaan neljästä asumistyytyväisyyttä kartoittavasta kysymyksestä (tyytyväisyys asumiskustannuksiin, asunnon kokoon, asunnon varustetasoon ja asuinalueen turvallisuuteen) rakennetulla muuttujalla. Mikäli vastaaja on tyytymätön tai erittäin tyytymätön vähintään kahteen kysytystä neljästä asiasta, määritellään hänen asumisensa puutteelliseksi. Yksinäisyyttä mitataan yksinäisydentunteen yleisyydellä. Jatkuvasti, melko usein tai joskus koettu yksinäisyyden tunne ilmentää puutetta. Puutetta elämänlaadussa katsotaan ilmenevän silloin, kun elämänlaatu koetaan joko erittäin huonoksi, huonoksi tai ei hyväksi eikä huonoksi. Henkistä hyvinvointia mitataan stressin kokemuksella. Stressaantuneeksi henkilö määritellään, mikäli vastaajalla on stressiä erittäin paljon, paljon tai jonkin verran. Taulukossa 21 raportoidaan hyvinvoinnin puutteiden kasautuminen toimeentulotuen asiakkaille ja muulle väestölle.

**Taulukko 21. Hyvinvoinnin puutteiden kasautuminen toimeentulotukiasiakkaille ja muulla väestöllä, %.**

	Toimeentulotuen asiakkaat	Muu väestö
0–1 puutetta	29 (23–36)	65 (64–68)
2	26 (20–33)	19 (18–21)
3	20 (14–25)	9 (8–10)
4	15 (10–20)	4 (3–5)
5–6	10 (6–14)	2 (1–2)

Lähde: HYPA 2009.

Lähes puolella toimeentulotuen asiakkaista on vähintään kolme ja 10 prosentilla vähintään viisi hyvinvoinnin puutetta. Ero muuhun väestöön on merkittävä; suurella enemmistöllä muusta väestöstä (65 %) esiintyi enintään yksi hyvinvoinnin puute. Puutteet näyttävät kasautuvan voimakkaasti toimeentulotuen asiakkaille. Valtaosalla toimeentulotuen asiakkaista kyse ei ole ainoastaan pienituloisuudesta ja toimeentulovaikeuksista, vaan moniulotteisemmista hyvinvoinnin puutteista.

## Yhteenveto ja lopuksi

Artikkelissa kartoitimme kolmea väestöaineistoa käyttäen toimeentulotukiasiakkaiden elinoloja ja hyvinvointia 2010-luvun vaihteessa. Tulokset osoittivat, että asiakkailla on muuta väestöä selkeästi heikompi hyvinvointi, tarkasteltiinpa sitten toimeentulo-ongelmia, asuinoloja, terveyttä tai elämänlaatua. Ero muuhun väestöön oli systemaattinen, ja useamman tarkastellun hyvinvointipuutteen kohdalla ero oli huomattava.

Toimeentulo-ongelmat näkyvät toimeentulotuen asiakkaiden elämässä monella eri tapaa. Asiakkaat kokevat huomattavasti muuta väestöä useammin, että menojen kattaminen käytettävissä olevilla tuloilla on hankalaa, ja asiakkaat tinkivät välttämättömistä menoista kuten lääkkeiden hankinnasta tai lääkärissä käynneistä, uusien vaatteiden ostosta ja myös ruuan hankinnasta. Toimeentulotuen asiakkaat joutuvat turvautumaan muuta väestöä useammin sukulaisten ja ystävien taloudelliseen apuun, heillä on huomattavasti muuta väestöä useammin ongelmia laskujen maksussa ja lainojen lyhennyksissä, ja he kokevat moninkertaisesti useammin itsensä ylivelkaantuneiksi kuin muu väestö. Myös asumiseensa toimeentulotuen asiakkaat ovat monella eri mittarilla mitattuna tyytymättömpiä kuin muu väestö.

Toimeentulotuen asiakkailla on terveyteen ja työkykyyn liittyviä ongelmia muuta väestöä useammin. He sairastavat enemmän ja kokevat terveytensä heikommaksi kuin muu väestö, heillä on muita enemmän jokapäiväistä elämää haittaavia sairauksia, ja heillä on työkyvyssään ongelmia useammin kuin muilla. Toimeentulotuen asiakkaista yli puolet arvioi myös, että rahan puute oli haitannut ainakin vähän heidän hoidon saamistaan. Muista vastaajista näin arvioi vajaa kolmasosa. Terveydenhuoltojärjestelmä voikin kasvattaa väestöryhmien välisiä terveyseroja, mikäli hyvässä taloudellisessa asemassa olevat potilaat ylimääräisiä maksuja maksamalla voivat hoidattaa sairautensa varhaisemmassa vaiheessa ja saada parempaa hoitoa.

Toimeentulotuen asiakkaat kokevat elämänlaatunsa huonommaksi kuin muu väestö. Myös mielialaan liittyvät tuntemukset kuten yksinäisyys, hermostuneisuus ja alakuloisuus ovat heidän joukossaan muuta väestöä yleisempiä. Toimeentulotuen asiakkaat ovat lisäksi muuta väestöä harvemmin tyytyväisiä itseensä ja heillä on useammin kielteisiä ajatuksia itsestään. Lisäksi he osallistuvat yhteisön toimintaan ja äänestävät harvemmin kuin muu väestö. Toimeentulotuen asiakkaiden henkinen hyvinvointi näyttäisi olevan muuta väestöä alhaisempi, ja asiakkaiden voidaan siten katsoa edustavan psyykkisen terveyden riskiryhmää.

Vaikka toimeentulotuen asiakkaiden hyvinvointi on muuta väestöä selvästi heikompi ja hyvinvoinnin puutteet kasautuvat yhteiskunnan viimesijaisen tuen saajiin, huomionarvoista on, että useimmassa tarkastellussa hyvinvoinnin ulottuvuudessa enemmistöllä toimeentulotuen asiakkaista ei esiintynyt puutetta. Tuen saajat ovat heterogeeninen ryhmä, eikä ole syytä yleistää, että kaikki tuen saajat olisivat moniongelmaisia tai syrjäytyneitä. Tapausten vähäisyyden ja aineistojen rajallisuuden vuoksi ei ollut mahdollista tehdä yksityiskohtaisempaa tarkastelua, mihin toimeentulotuen asiakasryhmiin puutteet kohdistuvat. Luonnollisesti voidaan olettaa, että puutteet ovat yleisempiä toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkailla. Asiakasryhmittäiselle hyvinvoinnin tutkimukselle on selkeä jatkotutkimuksen tarve.

---

Toimeentulotuen asiakkaiden elinolojen ja hyvinvoinnin tutkiminen väestöaineistoja käyttäen ei ole ongelmantonta. Ongelmat liittyvät toisaalta tapausten määrään ja toisaalta toimeentulotukiasiakkuuden määrittelyyn. Kun väestöaineistoja käytetään erityisryhmien tarkastelemiseen, tapausten määrä jää yleensä alle kahdensadan. Väestökyselyaineistoihin on harvoin yhdistetty rekisteritietoa saadusta toimeentulotuesta, ja toimeentulotukiasiakkuus määritellään yleensä kyselyssä esitettyjen kysymysten kautta. Tämä voi johtaa siihen, että osa toimeentulotukea saaneista ei tule määritellyksi toimeentulotuen asiakkaiksi ja että osa tulee määriteltyä toimeentulotuen asiakkaiksi, vaikka he eivät todellisuudessa olekaan saaneet toimeentulotukea.

Toimeentulotuen asiakkaiden elinolojen ja hyvinvoinnin tutkimiseksi tulisi väestökyselyyn tehdä erillinen otanta, jolloin yksityiskohtaisempi hyvinvoinnin puutteiden tarkastelu olisi mahdollista. Tämä antaisi myös paremmat edellytykset verrata asiakkaiden hyvinvointia muuhun väestöön. Vaihtoehtoisesti väestökyselyn otoksen tulisi olla tarpeeksi suuri myös erityisryhmien tilanteen tarkastelemiseksi. Yksi vaihtoehto koko Suomea edustavalle otokselle olisi joissakin kaupungeissa erikseen toteutettavat tutkimukset. Toimeentulotuen asiakkaiden elinoloja ja hyvinvointia tulisi jatkossa tarkastella tutkimustehtävää varten erikseen suunnitelluilla ja kerätyillä aineistoilla.

On yllättävää, miten vähän toimeentulotuen asiakkaista on tietoa. Tieto on rajoittunut vuosittaiseen toimeentulotukitilastoon ja yksittäisiin pienempiin alueellisiin selvityksiin. Olemassa olevissa toimeentulotukea koskevissa tutkimuksissa tuen saajia on käsitelty ensisijassa järjestelmän näkökulmasta (Hannikainen-Ingman ym. 2012; Hiilamo ym. 2005; Hiilamo ym. 2004; Kuivalainen 2007). Aikana, jolloin puhe palvelujen tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta on vallitsevaa, puutteet asiakaskuntaa koskevista tiedoista ovat ongelmallisia. Toisaalta pimennossa ovat asiakaskunnan tarpeet ja toisaalta myös heidän saamiensa palvelujen sisältö. Tarvitaan tietoa ja laajempaa dokumentointia asiakaskunnasta, jotta siinä ja hyvinvointiin.

Kun ajatellaan keinoja toimeentulotukiasiakkaiden tilanteen parantamiseksi, tulisi toimenpiteiden ulottua taloudellista tukea laajemmalle. Pelkkä rahallinen tuki näyttäisi olevan usean asiakkaan kohdalla riittämätöntä. Merkittävä osa toimeentulotukiasiakkaista on laajemman tuen tarpeessa.

# Lähteet

- Ahola, Anja 1993: Menetelmä määrää tulokset? Puhelin- ja käyntihaastattelun eroista hyvinvointikysymyksiin vastattaessa. *Sosiologia* 30:3, 200–211.
- Ahola, Anja 2004: Postikysely ja puhelinhaastattelu työolobarometriin vastaamisessa. *Hyvinvointikatsaus* 4/2004, 47–52.
- de Jong Gierveld, Jenny ja van Tilburg, Theo 2006: A 6-Item Scale for Overall, Emotional, and Social Loneliness. *Confirmatory Test on Survey Data. Research on Aging* 28:5, 582–598.
- Edin, Kathryn ja Lein, Laura 1997: *Making Ends Meet. How Single Mothers Survive Welfare and Low-Wage Work*. Russell Sage Publications, New York.
- Halleröd, Björn ja Larsson, Daniel 2008: Poverty, welfare problems and social exclusion. *International Journal of Social Welfare* 17:1, 15–25.
- Hannikainen-Ingman, Katri – Hiilamo, Heikki – Honkanen, Pertti – Kuivalainen, Susan – Moisio, Pasi 2012: Perus- ja vähimmäisturvan yleisyys ja päällekkäisyys 2000–2009. *Kelan nettityöpapereita* 33/2012. Helsinki.
- Heikkilä, Matti 1990: Köyhyys ja huono-osaisuus hyvinvointivaltiossa. Tutkimus köyhyyden ja hyvinvoinnin puutteiden kasautumisesta Suomessa. *Sosiaalihuollituksen julkaisuja* 8/1990. Helsinki.
- Helakorpi, Satu – Mäkelä, Pia – Helasoja, Ville – Karvonen, Sakari – Sulander, Tommi – Uutela, Antti 2007: Alkoholin käyttö. Teoksessa Hannele Palosuo – Seppo Koskinen – Eero Lahelma – Ritva Prättälä – Tuija Martelin – Aini Ostamo – Ilmo Keskimäki – Marita Sihto – Kirsi Takala – Elisa Hyvönen – Eila Linnanmäki (toim.): *Terveysten eriarvoisuus Suomessa. Sosioekonomisten terveyserojen muutokset 1980–2005*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:23. Helsinki.
- Hiilamo, Heikki – Karjalainen, Jouko – Kautto, Mikko – Parpo, Antti 2004: Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. *Tutkimuksia* 139. Stakes, Helsinki.
- Honkanen, Pertti 2008: Perusturva ja kannustavuus. Laskelmia asumistuesta, toimeentulotuesta ja työttömyysturvasta. *Sosiaali- ja terveysturvan selosteita* 63. Kela, Helsinki.
- Iivari, Juhani ja Mälikä, Sami 1999: Mitäs luulet motivaatiosta tehdä töitä? Haastattelututkimus velkajärjestelystä karsiutuvista ja hylätyistä. *Raportteja* 233. Stakes, Helsinki.
- Juntto, Anneli 2007: Suomalaisen asumistoiheet ja mahdollisuudet. *Tulot ja kulutus 2007*. Tilastokeskus. Helsinki.
- Kallio, Johanna 2008: Yksityisten lääkäripalveluiden käyttö ja ideologiset tekijät. *Yhteiskuntapolitiikka* 73:5, 477–491.
- Kangas, Olli ja Ritakallio, Veli-Matti 1996: Kuka on köyhä? Köyhyys 1990-luvun puolivälin Suomessa. *Tutkimuksia* 65. Stakes, Helsinki.
- Karvonen, Sakari 2008: Hyvinvointi työikäisten kokemana. Teoksessa Pasi Moisio – Sakari Karvonen – Jussi Simpura – Matti Heikkilä (toim.): *Suomalaisten hyvinvointi 2008*. Stakes, Helsinki.
- Keskimäki, Ilmo – Koskinen, Seppo – Teperi, Juha 2002: Terveyspalvelujen mahdollisuudet kaventaa terveyseroja. Teoksessa Ilka Kangas – Ilmo Keskimäki – Seppo Koskinen – Kristiina Manderbacka – Eero Lahelma – Ritva Prättälä – Marita Sihto (toim.): *Kohti terveyden tasa-arvoa*. Helsinki.
- Kestilä, Laura – Paananen, Reija – Väisänen, Antti – Muuri, Anu – Merikukka, Marko – Heino, Tarja – Gissler, Mika 2012: Kodin ulkopuolelle sijoittamisen riskitekijät. Rekisteripohjainen seurantalutkimus Suomessa vuonna 1987 syntyneistä. *Yhteiskuntapolitiikka* 77:1, 34–52.
- Kinnunen, Kaisa (toim.) 2009: Sairas köyhyys. Tutkimus sairauteen liittyvästä huono-osaisuudesta diakoniatyössä. *Kirkkohallitus*, Helsinki.
- Klavus, Jan – Kapiainen, Satu – Nguyen, Lien – Pekurinen, Markku 2008: Suomalaisen terveys, terveyspalvelujen käyttö ja kokemukset. Teoksessa Pasi Moisio – Sakari Karvonen – Jussi Simpura – Matti Heikkilä (toim.): *Suomalaisten hyvinvointi 2008*. Stakes, Vammala.
- Koljonen, Virpi ja Römer-Paakkanen, Tarja 2000: ”...silloin ei ois pitäny hölmöillä” Ylivelkaantuminen nuorena velkaantuneiden näkökulmasta. *Etelä-Suomen Läänin hallituksen julkaisuja* 38. Helsinki.
- Kuivalainen, Susan 2011: Suomalaisen mielipiteet vähimmäisturvan tasosta vuosina 1995–2010. *Yhteiskuntapolitiikka* 76:4, 373–387.
- Kuivalainen, Susan 2010: Köyhä, köyhempi, köyhin? Toimeentulotuen alikäytön yhteys köyhyyteen. Teoksessa Heikki Ervasti – Susan Kuivalainen – Leo Nyqvist (toim.): *Köyhyys, tulojen ja eriarvoisuus*. TCWR, Turku.

- Kuivalainen, Susan 2007: Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys. *Yhteiskuntapolitiikka* 72:1, 49–56.
- Kärkkäinen, Sirkka-Liisa 2010: Yksin asuminen Suomessa. Teoksessa Sakari Hänninen – Elina Palola – Maija Kaivonurmi (toim.): Mikä meitä jakaa? Sosiaalipolitiikkaa kilpailuvaltiossa. Teema 7. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Laaksonen, Mikko – Helakorpi, Satu – Karvonen, Sakari – Patja, Kristiina – Sulander, Tommi 2007: Tupa-kointi. Teoksessa Hannele Palosuo – Seppo Koskinen – Eero Lahelma – Ritva Prättälä – Tuija Martelin – Aini Ostamo – Ilmo Keskimäki – Marita Sihto – Kirsi Takala – Elisa Hyvönen – Eila Linnanmäki (toim.): Terveyden eriarvoisuus Suomessa. Sosioekonomisten terveyserojen muutokset 1980–2005. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:23. Helsinki.
- Lauronen, Kaarina 1988: Toimeentulotukiasiakkaat ja heidän elämäntilanteensa. Sosiaalihallituksen julkaisuja 9/1988. Helsinki.
- Manderbacka, Kristiina – Häkkinen, Unto – Nguyen, Lien – Pirkola, Sami – Ostamo, Aini – Keksimäki, Ilmo 2007: Terveyspalvelut. Teoksessa Hannele Palosuo – Seppo Koskinen – Eero Lahelma – Ritva Prättälä – Tuija Martelin – Aini Ostamo – Ilmo Keskimäki – Marita Sihto – Kirsi Takala – Elisa Hyvönen – Eila Linnanmäki (toim.): Terveyden eriarvoisuus Suomessa. Sosioekonomisten terveyserojen muutokset 1980–2005. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:23. Helsinki.
- Manderbacka, Kristiina 1998. Keski-ikäisten käsitykset terveydestään. Teoksessa Ossi Rahkonen – Eero Lahelma (toim.): Elämäнкаari ja terveys. Helsinki.
- Martikainen, Tuomo ja Wass, Hanna 2002: Äänettömät yhtiömiehet. Osallistuminen vuosien 1987 ja 1999 eduskuntavaaleihin. Vaalit 2002:1. Tilastokeskus, Helsinki.
- Moisio, Pasi ja Rämö, Tuomas 2007: Koettu yksinäisyys demografisten ja sosioekonomisten taustatekijöiden mukaan Suomessa vuosina 1994 ja 2006. *Yhteiskuntapolitiikka* 72:4, 392–401.
- Moisio, Pasi 2010: Tuloerojen, köyhyyden ja toimeentulo-ongelmien kehitys. Teoksessa Marja Vaarama – Pasi Moisio – Sakari Karvonen (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2010. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Muttillainen, Vesa 2002: Luottoyhteiskunta. Hakapaino, Helsinki.
- Muuri, Anu 2010: Väestön mielipiteet sosiaalipalveluista. Teoksessa Marja Vaarama – Pasi Moisio – Sakari Karvonen (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2010. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Muuri, Anu 2008: Sosiaalipalveluja kaiken ikää ja kaikille. Teoksessa Pasi Moisio – Sakari Karvonen – Jussi Simpura – Matti Heikkilä (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2008. Stakes, Vammala.
- Mäkelä, Pia – Jansson, Marjo – Keskimäki, Ilmo – Koskinen, Seppo 2003: What underlies the high alcohol-related mortality of the disadvantaged: high morbidity or poor survival? *Journal of Epidemiology and Community Health* 2003:57, 981–986.
- OECD 2011: Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries. OECD Economic Working Papers No. 836.
- Ohren Naper, Sille 2009: All-cause and cause-specific mortality of social assistance recipients in Norway: A register-based follow-up study. *Scandinavian Journal of Public Health* 37: 820–825.
- Prättälä, Ritva – Koskinen, Seppo – Martelin, Tuija – Lahelma, Eero – Sihto, Marita – Palosuo, Hannele 2007: Terveyserot ja niiden kaventamisen haaste. Teoksessa Hannele Palosuo – Seppo Koskinen – Eero Lahelma – Ritva Prättälä – Tuija Martelin – Aini Ostamo – Ilmo Keskimäki – Marita Sihto – Kirsi Takala – Elisa Hyvönen – Eila Linnanmäki (toim.): Terveyden eriarvoisuus Suomessa. Sosioekonomisten terveyserojen muutokset 1980–2005. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:23. Helsinki.
- Prättälä, Ritva 2007: Terveyskäyttäytyminen. Johdanto. Teoksessa Hannele Palosuo – Seppo Koskinen – Eero Lahelma – Ritva Prättälä – Tuija Martelin – Aini Ostamo – Ilmo Keskimäki – Marita Sihto – Kirsi Takala – Elisa Hyvönen – Eila Linnanmäki (toim.): Terveyden eriarvoisuus Suomessa. Sosioekonomisten terveyserojen muutokset 1980–2005. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:23. Helsinki.
- Rakentaminen ja asuminen. Vuosikirja 2010. Suomen virallinen tilasto. Tilastokeskus, Helsinki.
- Rantala, Kati 2012: Vippikierteen muotokuva. Verkkokatsauksia 24. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, Helsinki.
- Ritakallio, Veli-Matti 1991: Köyhyys ei tule yksin. Tutkimus hyvinvointipuutteiden kasautumisesta toimeentulotukiasiakkailla. Tutkimuksia 11. Sosiaali- ja terveyshallitus, Helsinki.
- Roos, Eva – Ovasainen, Marja-Leena – Raulio, Susanna – Pietikäinen, Minna – Sulander, Tommi – Prättälä, Ritva 2007. Ruokatottumukset. Teoksessa Hannele Palosuo – Seppo Koskinen – Eero Lahelma – Ritva Prättälä – Tuija Martelin – Aini Ostamo – Ilmo Keskimäki – Marita Sihto – Kirsi Takala – Elisa Hyvönen – Eila Linnanmäki (toim.): Terveyden eriarvoisuus Suomessa. Sosioekonomisten terveyserojen muutokset 1980–2005. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:23. Helsinki.
- Routasalo, Pirkko ja Pitkälä, Kaisa 2003: Ikääntyvien yksinäisyys – miten sitä on tutkittu gerontologiassa? *Gerontologia* 1/2003, 23–29.



- 
- Salavuo, Kari ja Ritakallio, Veli-Matti 1988: Toimeentulotukiasiakkaat teollisuuskeskuksessa. Sosiaalipoliitiikan julkaisuja 23. Turun yliopisto.
- Strandell, Anna 2011: Asukasbarometri 2010. Asukaskysely suomalaisista asuinympäristöistä. Suomen ympäristö 31/2011. Suomen ympäristökeskus, Helsinki.
- Tanninen, Timo ja Julkunen, Ilse 1993: Elämää säästöliekillä. Tutkimus toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaista Pohjoismaiden pääkaupungeissa. Tutkimuksia 32. Stakes, Helsinki.
- THL 2011: Perusturvan riittävyyden arviointiraportti. Avauksia 4/2011. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Vaarama, Marja – Siljander, Eero – Luoma, Minna-Liisa – Meriläinen, Satu 2010: Suomalaisten kokema elämänlaatu nuoruudesta vanhuuteen. Teoksessa Marja Vaarama – Pasi Moisio – Sakari Karvonen (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2010. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Viinisalo, Mirja – Nikkilä, Marita – Varjonen, Johanna 2008: Elintarvikkeiden kulutusmuutokset kotitalouksissa vuosina 1966–2006. Kuluttajatutkimuskeskuksen julkaisuja 7. Helsinki.
- Virjo, Ilkka 2000: Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja syyt. Janus 8:1, 28–44.
- VM 2011: Julkisesti tuetun asuntokannan tarkoituksenmukainen käyttö. TARMO-työryhmä. Valtiovarainministeriön julkaisuja. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 30/2011. Tampere.
- Wilska, Terhi-Anna 2003: Nuorten kulutus ja taloudellinen asema 1966–2001. Teoksessa Veli-Matti Ritakallio (toim.): Riskit. Instituutiot ja tuotokset. TCWR, Turku.
- Ylikännö, Minna 2011: Sopivasti työtä ja vapaa-aikaa? Tutkimuksia ajankäytöstä eri elämänvaiheissa. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 117. Kela, Helsinki.

123456



## 4 Toimeentulotukityö kunnissa – organisointi, työnjako ja kokemukset

*Peppi Saikku, Susan Kuivalainen*

Toimeentulotuen käsittelemiseen ja päätöksentekoon liittyvää työtä on viime vuosina kuvattu usein käsitteellä toimeentulotukityö. Toimeentulotukityölle ei ole olemassa yhtä selkeää määritelmää, mutta sen voidaan nähdä sisältävän erilaisia työtehtäviä, kuten keskustelua asiakkaan taloustilanteesta, toimeentulotukihakemusten käsittelyä ja toimeentulotukipäätösten tekemistä. Toimeentulotuki on keskeinen väline muun muassa lastensuojelussa, mutta useimmiten toimeentulotukityötä tarkastellaan osana aikuissosiaalityötä (ks. esim. Juhila 2008; Närhi ym. 2008; Borg 2011; Blomgren & Kivipelto 2012; Strömberg-Jakka 2012).

Aikuissosiaalityökin käsite on uusi; se paikantuu 2000-luvun vaihteeseen, jolloin sillä alettiin kuvata uutta, aikuisväestön ongelmatilanteisiin keskittyvää sosiaalityön aluetta (ks. Juhila 2008; Karjalainen & Raivio 2010). Aikuissosiaalityössä painottuvat taloudellinen tuki ja toimeentuloon liittyvät kysymykset (mm. Kotro 2008; Jouttimäki ym. 2011). Aikuissosiaalityön valtakunnallisen kyselyn mukaan sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien työajasta keskimäärin 37 prosenttia kuluu toimeentulotukityöhön (Blomgren & Kivipelto 2012, 52). Mäntysaaren (2006, 117) mukaan aikuissosiaalityö on ennen kaikkea juuri köyhien ihmisten parissa tehtävää työtä. Aikuissosiaalityössä toimeentulotukityö on yksi tehtävä esimerkiksi kuntouttavan työn, päihdetyön, mielenterveystyön, asunnottomuustyön ja yhdyskuntatyön rinnalla. Puheissa aikuissosiaalityö usein kaventuu sisällöllisesti ainoastaan toimeentulotukityöksi (Karjalainen & Raivio 2010, 128).

Toimeentulotukityön keskeisin muutos 15 viime vuoden aikana on ollut siirtyminen yhä selvemmin etuuskäsittelyyn. Etuuskäsittelyssä toimeentulotuki käsitellään toimistotyönä, irrallaan varsinaisesta sosiaalityöstä. Virallista määritelmää tai säädöstä etuuskäsittelylle ei ole. Sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulotuen soveltamisohjeessa mainitaan, että ”tarvittaessa toimeentulotukiasioiden käsittelyä sosiaalitoimistossa voidaan parantaa työnjakoa kehittämällä, esimerkiksi lisäämällä toimistohenkilökunnan osuutta asioiden hoitamisessa” (STM 2007, 98). Ensimmäisiä askeleita toimeentulotuen käsitteilyn siirtämiseksi sosiaalityöntekijöiltä etuuskäsittelijöille kunnissa otettiin 1990-luvulla (Mäntysaari 2006, 119). 2000-luvulla toimeentulotukityön toteuttaminen kirjallisena etuuskäsittelynä, asiakasta henkilökohtaisesti tapaamatta, on yleistynyt (Karjalainen & Raivio 2010; Haapola & Kauppinen 2007).

Muutoksen taustalla voidaan nähdä kolme yhteen liittyvää asiaa: suuret asiakasmäärät, sosiaalityön kehittäminen ja toimeentulotukihakemusten käsittelyaikaa kos-

---

keva lainsäädäntö. 1990-luvun laman aikana toimeentulotuen asiakasmäärät kasvoivat huomattavasti. Tämä pakotti kunnat miettimään uusia toimintamalleja ja rationalisoimaan työtä. Asiakasmäärien kasvuun pyrittiin vastaamaan muun muassa kokeilemalla toimeentulotuen normitetun osuuden hoitamista kirjallisena menettelynä Kelassa (ks. STM 1997).

Asiakasmäärien kasvun ja edellä mainitun Kela-kokeilun myötä virisi jälleen myös keskustelu sosiaalityön ja toimeentulotuen suhteesta: miten kohdistaa sosiaalityöntekijöiden työpanosta varsinaiseen sosiaalityöhön, jos aika menee toimeentulotukihakemusten käsittelyssä? Toimeentulotuen normitetun osuuden irrottaminen sosiaalityöstä alkoi näyttää tärkeältä asialta sosiaalityön toteutumisessa ja kehittämisessä (Kananoja 1997). Kun oli päätetty, että toimeentulotuen normitettua osuutta ei kuitenkaan siirretä Kelaan, alkoivat kunnat omissa käytännöissään eriyttää toimeentulotuen normitetun osuuden käsittelyn ns. etuuskäsittelyksi, joka hoidettiin toimistohenkilökunnan voimin. Etenkin suurissa kaupungeissa on etuuskäsittelystä sittemmin tullut vallitseva käytäntö, ja sosiaalityöntekijöiden osallistuminen toimeentulotuen päätöksentekoon on vähentynyt huomattavasti (Borg 2011). Kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että sosiaalialan ammattilaiset käyttävät nykyisin entistä vähemmän aikaa toimeentulotukityöhön (Blomgren & Kivipelto 2012).

Vuonna 2008 tuli voimaan toimeentulotukilain muutos toimeentulotukihakemusten käsittelyajasta. Lain mukaan kiireellisissä tapauksissa päätös on tehtävä samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös on tehtävä viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. (Laki toimeentulotuesta 14 §.) Valvira ja aluehallintovirastot valvovat määräaikaisten toteutumista kunnissa ja voivat määrätä hallintoseuraamuksia, kuten uhkasakon, mikäli määräajoissa ei pysytä (Valvira 2012). Tämä on edelleen vahvistanut etuuskäsittelyn osuutta toimeentulotukityössä, koska hakemusten käsittelyssä ja päätösten tekemisessä tulee olla riittävästi henkilöstöä käsittelyajassa pysymiseen. Etuuskäsittelyssä on myös siirrytty enenevästi kirjalliseen etuuskäsittelyyn, jossa asiointi tapahtuu kirjallisesti tai sähköisesti ilman henkilökohtaista tapaamista. Valtakunnallisen valvontaohjelman raportin mukaan toimeentulotuen määräajoissa pysytään niissä kunnissa, joissa käsittely tapahtuu painotetusti kirjallisten hakemusten pohjalta (mt., 26).

Toimeentulotukea on kuitenkin tutkittu hyvin vähän siten, että keskiössä olisi toimeentulotukityö ja sen toteutuminen (Haapola & Kauppinen 2007, 105; ks. kuitenkin Karjalainen ym. 2003; Karjalainen 2004; Karjalainen & Raivio 2010). Tämä tarkoittaa näkökulmaa, jossa kiinnostus ei kohdistu toimeentulotukityöhön osana sosiaalityötä vaan toimeentulotukityön kokonaisuuteen, johon sisältyy myös etuuskäsittely. Tässä artikkelissa näkökulmanamme on toimeentulotukityö yhdeksässä erikokoisessa ja eri puolilla maata sijaitsevassa kunnassa – Jyväskylässä, Järvenpäässä, Kontiolahdella, Kotkassa, Kuopiossa, Lahdessa, Laihialla, Raumalla ja Sodankylässä. Tarkoituksenamme ei ole vertailla tai arvioida eri kuntien toimintamalleja vaan tuoda esille, millaisin rakentein ja työnjaollisin tavoin toimeentulotukityötä tällä hetkellä tehdään ja miten se kunnissa koetaan. Tavoitteenamme on luoda kokonaisvaltainen kuva toimeentulotukityöstä

---

ja sen mahdollisesta muutoksesta. Aineistona ovat tutkimushankkeessa toteutetut toimeentulotuesta vastaavien henkilöiden (johdon) ja työntekijöiden haastattelut sekä työntekijöille tehdyn kyselyn tulokset (ks. liite 1 ja 2).

Artikkelissa lähdemme liikkeelle toimeentulotukityön organisoinnista, jonka jälkeen käsittelemme etuuskäsittelyn ja sosiaalityön yhteyttä toimeentulotukityössä. Tämän jälkeen tarkastelemme eri ammattiryhmien tehtäväkuvia toimeentulotukityössä, erityisesti toimeentulotuen päätöksentekoa. Lopuksi esitämme johtopäätökset ja pohdimme tuloksia.

## Toimeentulotukityön organisointi

Tutkimuskunnista suurimmassa osassa on niin sanottu eriytetyn sosiaalityön toimintamalli (ks. Roivainen 2008). Useimmilla paikkakunnilla lastensuojelu, ja usein myös perhetyö, on eriytetty aikuissosiaalityöstä ja toimeentulotuesta. Eriytetystä toimintamallista huolimatta useimmilla paikkakunnilla myös lastensuojeluperheiden perustoimeentulotukiasioita käsittelevät pääasiallisesti aikuissosiaalityön ja toimeentulotuen palveluissa työskentelevät etuuskäsittelijät. Lastensuojelussa voidaan kuitenkin myöntää harkinnanvaraista toimeentulotukea. Samanlainen toimintatapa on useimmiten myös työvoiman palvelukeskusten asiakkaiden toimeentulotuessa. Pienimmillä tutkimuspaikkakunnilla, Laihialla ja Sodankylässä, on periaatteessa yhdennetyn sosiaalityön toimintamalli. Käytännössä työntekijöille on kuitenkin jaettu vastualueita, kuten toimeentulotuki, lastensuojelu tai aikuissosiaalityö.

Aikuissosiaalityötä ja toimeentulotukea on kunnissa organisoitu eri tavoin. Jyväskylässä, Kuopiossa ja Lahdessa toimitaan alueellisessa tiimimallissa, eli kunnassa on useampia tiimejä, joissa kussakin on sosiaalityöntekijöitä, sosiaaliohjaajia ja etuuskäsittelijöitä<sup>1</sup>. Kuopiossa tiimit muodostuvat sosiaalityöntekijöistä ja etuuskäsittelijöistä. Hallinnollisesti Kuopiossa kaikki etuuskäsittelijät ovat taloudellisen tukemisen yksikössä aikuissosiaalityön alla, vaikka käytännössä osa työskentelee lapsiperheiden palveluissa. Kyseisillä paikkakunnilla on lisäksi joko pysyvästi tai kesäaikaan opiskelijoiden toimeentulotukitiimi, jossa on etuuskäsittelijöitä.

Järvenpäässä palvelut on organisoitu asiakasryhmittäisiin tiimeihin, joissa kussakin työskentelee etuuskäsittelijöitä ja sosiaaliohjaajia ja useimmissa lisäksi sosiaalityöntekijä tai -tekijöitä. Kotkassa tiimit muodostuvat aakkospohjaisen asiakasjaon mukaan sosiaaliohjaajasta ja etuuskäsittelijöistä. Raumalla aikuissosiaalityön asiakkaat jakautuvat aakkospohjaisesti, mutta sosiaaliohjaajat ja etuuskäsittelijät palvelevat laajempaa asiakaskuntaa. Kontiolahdella aikuissosiaalityöhön on muodostettu alueelliset sosiaalityöntekijä–etuuskäsittelijä–työparit. Sosiaalityöntekijöillä on kuitenkin päätöksentekooikeudet kaikkiin sosiaalihuoltolain mukaisiin päätöksiin, myös lastensuojelussa.

---

<sup>1</sup> Tässä artikkelissa käytetään termiä etuuskäsittelijä. Tutkimuspaikkakunnilla etuuskäsittelijän lisäksi nimikkeitä ovat kanslisti, toimistosihteri, sosiaalityön sihteeri ja sosiaalipalvelusihteeri. Myös haastatteluteksteissa muut nimikkeet on muutettu etuuskäsittelijöiksi.

## Henkilöstö

Toimeentulotukityön ja aikuissosiaalityön henkilöstöresursseja on vaikea arvioida täsmällisesti tai vertailla, koska sosiaalityö on organisoitu kunnissa eri tavoin (ks. myös Blomgren & Kivipelto 2012, 19; Borg 2011, 26; Närhi ym. 2008, 32–33). Määrittelimme toimeentulotukityön tässä siten, että henkilöstöstä mukaan otettaisiin ne henkilöt, joilla on oikeus tehdä toimeentulotukipäätöksiä. Toimeentulotukityötä tehdään etenkin täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen osalta paitsi aikuissosiaalityössä myös esimerkiksi lastensuojelussa ja työvoiman palvelukeskuksissa.

Haastattelujen perusteella toimeentulotukityö tapahtuu pääasiallisesti aikuissosiaalityössä, joten päädyimme tekemään hyvin karkean arvion aikuissosiaalityön ja toimeentulotukityön henkilöstömääristä niiltä paikkakunnilta, joissa on eriytetty toimintamalli. Yhdenneytyssä toimintamallissa henkilöstöressien erottelu ei ollut mahdollista, ja otimme mukaan koko henkilöstön. Tarkastelussamme ovat mukana vain kuntien ilmoittamat sosiaalityöntekijät, sosiaaliohjaajat ja etuuskäsittelijät. Tutkimuskunnista saatettiin ilmoittaa myös muutama muu työntekijä, kuten kuntouttavan työtoiminnan ohjaaja tai palveluohjaaja, joka myös teki toimeentulotuen päätöksiä. Tästä henkilöstöressista ei kuitenkaan ole tietoa jokaisesta kunnasta, joten jätimme sen pois tarkastelusta. Myös työvoiman palvelukeskuksen henkilöstön jätimme pois, koska sitä ei kaikista kunnista ilmoitettu. Kuntien antamat tiedot kuvaavat tilannetta täytettyjen vakanssien osalta 1.5.2012 (taulukko 1).

**Taulukko 1. Arvio toimeentulotukityötä tekevistä henkilöstöstä työntekijäryhmittäin tutkimuspaikkakunnilla 1.5.2012.**

Työntekijäryhmä	N	%
Johtavat sosiaalityöntekijät	12	6
Sosiaalityöntekijät	53	27
Sosiaaliohjaajat	28	14
Etuuskäsittelijät	102	52

Tutkimuskuntien (aikuis)sosiaalityön ja toimeentulotuen henkilöstöressseista keskimäärin noin puolet muodostui etuuskäsittelijöistä. Sosiaalityöntekijöitä oli kolmannes, kun mukaan otetaan johtavat sosiaalityöntekijät. Sosiaaliohjaajat muodostivat pienimmän osuuden, reilun kymmenesosan. Eri työntekijäryhmien osuudet henkilöstöstä vaihtelivat tutkimuskunnissa paljon. Haastatteluiden mukaan etuuskäsittelijöiden

---

määrää oli kuitenkin kaikilla paikkakunnilla lisätty viime vuosina. Etuuskäsittelijöiden osuus henkilöstöstä oli 15–66 prosenttia. Pienemmillä paikkakunnilla etuuskäsittelijöiden suhteellinen osuus oli pienempi kuin suuremmissa kunnissa, tosin yhdenmetyssä mallissa ei voitu erotella esimerkiksi lastensuojelun sosiaalityöntekijäresurssia. Tämä on oletettavasti keskimäärin suurempi kuin aikuissosiaalityössä (ks. Närhi ym. 2008, 28). Sosiaalityöntekijöitä oli työntekijöistä 8–75 prosenttia ja sosiaaliohjaajia 0–30 prosenttia. Johtavien sosiaalityöntekijöiden osuus oli 0–17 prosenttia. Pienellä paikkakunnalla jo yksi henkilö muodostaa prosentuaalisesti merkittävän osuuden kokonaishenkilöstöstä.

Haastattelujen mukaan joissakin kunnissa heikkoon sosiaalityöntekijätilanteeseen on vastattu muuttamalla sosiaalityöntekijän vakansseja sosiaaliohjaajan vakansseiksi. Sosiaalityöntekijäresurssia oli suhteessa eniten niillä paikkakunnilla, joissa ei ollut sosiaaliohjaajia.

Tuloksia on vaikea vertailla muihin tutkimuksiin, koska kaikissa tutkimuksissa henkilöstö on määritelty omalla tavallaan. Kuuden suurimman kaupungin aikuissosiaalityön selvityksen mukaan etuuskäsittelijöitä oli, Helsinkiä lukuun ottamatta, 40–50 prosenttia aikuissosiaalityön työntekijöistä vuonna 2011. Helsingissä osuus oli noin viidennes. Sosiaalityöntekijöiden osuus vaihteli Kuusikko-kunnissa viidesosasta liki puoleen ja sosiaaliohjaajien osuus neljäsosasta muutamaan prosenttiin. Laskelmissa oli huomioitu myös maksatushenkilöstö, jonka osuus oli esimerkiksi Helsingissä suurempi kuin etuuskäsittelijöiden osuus. (Borg 2011, 26–29.) Vaikka tulokset eivät ole suoraan vertailtavissa tämän tutkimuksen kuntiin, voimme nähdä, että keskimääräinen henkilöstörakenne näyttää samansuuntaiselta. Keski-Suomen kuntia koskevassa selvityksessä vuodelta 2007 aikuissosiaalityön esimiestaso ja sosiaalityöntekijät muodostivat yli puolet henkilöstöresursseista ja vastaavasti sosiaaliohjaajia ja etuuskäsittelijöitä oli suhteessa vähemmän kuin tämän tutkimuksen kunnissa (ks. Närhi ym. 2008, 32).

## **Etuuskäsittely**

Etuuskäsittelijät muodostavat tarkastelun perusteella enemmistön (aikuis)sosiaalityön ja toimeentulotukityön henkilöstöstä tutkimuskunnissa. Haastattelujen mukaan etuuskäsittelyn osuutta toimeentulotukityössä on viime vuosina vahvistettu: kuntiin on palkattu lisää etuuskäsittelijöitä ja laskennallinen toimeentulotuki on usein siirretty pääasiallisesti heidän vastuulleen. Joissakin kunnissa painopistettä on siirretty etuuskäsittelyyn jo vuosituhannen vaihteessa, kun taas yhdessä kunnassa etuuskäsittelijän virka on vasta perustettu.

Toimeentulotuesta vastaavat henkilöt arvioivat kunnasta riippuen, että 25–80 prosenttia toimeentulotuen asiakkaista asioi vain kirjallisessa etuuskäsittelyssä. Kaikissa tutkimuskunnissa osuutta ei pystytty arvioimaan tai asia ei noussut esille haastattelussa. Haastattelujen perusteella etuuskäsittelyä toimintatapana harvoin kyseenalaistettiin. Vain yksi haastatelluista johtajista toi tämän näkökulman esille.

*Jos sais niin kun ite päättää resursseista, niin kyllähän saisivat sosiaalityöntekijät myöntää sen toimeentulotuen, mutta kun systeemi on tämä, tai tähän on menty,*



---

*että on etuuskäsittely. Tietenkin se joskus, sehän on osa semmosia, että se ei tarvii kun se etuuskäsittelijä. (A, johto)*

Etuuskäsittely kuitenkin organisoidaan eri tavoin tutkimuskunnissa. Pienemmissä kunnissa asiakkaat tuovat vielä usein hakemuksensa henkilökohtaisesti etuuskäsittelijälle ja voivat tarvittaessa keskustella hänen kanssaan (ks. myös Ahvenius 2012). Suuremmissa kunnissa etuuskäsittelijät ovat siirtyneet työskentelemään pääsääntöisesti kirjallisten hakemusten perusteella. He eivät tapaa asiakasta henkilökohtaisesti vastaanottoajallaan, vaan vuorovaikutus asiakkaan kanssa tapahtuu neuvomalla puhelimitse tai kirjallisesti. Etuuskäsittelijät eivät enää hoida ”omien” asiakkaiden toimeentulotukiasioita eivätkä siten tunne asiakkaiden elämäntilanteita yhtä hyvin kuin aiemmin. Näin ollen myös asiakkaan tilanteeseen perehtyminen voi viedä enemmän aikaa.

*Aikaisempina vuosina etuuskäsittelijät myös tapas paljon asiakkaita ja muuta, ett kyllähän tän kirjallisen menettelyn myötä on jotenkin enemmän kuitenkin painottuu siihen, ett pääsääntöisesti mun mielest tehdään perus ja täydentävää toimeentulotukee ihan siis. (T, johto)*

*On tullut siitä kommenttia, että se on hitaampaa sen vuoksi, että kun ei tunne, ei muista jo ennalta sen asiakkaan tilannetta, että pitää sitten perehtyä siihen taas, lukea niitä vanhoja tekstejä, että mitä sinne dokumentointiin on kirjattu, että pääsee jyvälle siitä sen asiakkaan tilanteesta. (H, johto)*

Etuuskäsittelyä oli johdon haastattelujen perusteella vahvistettu ensisijaisesti siksi, että toimeentulotukiasiakkaita oli aiempaa enemmän, mutta suuntaa perusteltiin myös muun muassa aikuissosiaalityön kehittämisellä ja pätevien sosiaalityöntekijöiden saamisella töihin. Käsittelyajassa pysymisen tarve vaikutti paitsi toimeentulotukityöhön ja etuuskäsittelyyn myös koko aikuissosiaalityöhön. Haastatteluissa tuotiin esimerkiksi esille, että käsittelyaikojen venyminen on paras peruste saada uusia työntekijöitä.

*Aikaisemmin [kunnassa] on tosiaan menty vahvasti siihen toimeentulotuen kirjalliseen käsittelyyn, että sosiaalityöntekijöiltä jäis aikaa sitten muuhun työhön, mutta se ei nyt näköjään ole ollut sitten riittävä asia se muutos. Silti työntekijät hakeutuu muualle. (H, johto)*

*Sosiaalityöntekijöiden, pätevien, saamisessa meillä on ollut aika paljon vaikeuksia, että se on jotenkin tää maine, että tää on toimeentulotukityötä, mutta mun mielestä meillä sitä sisällöllistä puolta yritetty kauheasti kehittää ja onkin muutettu työntekijöiden työnkuvaa ihan valtavasti. (Ä, johto)*

*Se, mikä meil toimii, ett siis meillä todellakin käsittelyajat, tai siis käsittely on lakeisäteisis määrääjois kyllä. Mutta laatu voi olla sitte, siis sillee, ett kuin paljon siin*

---

*on sit sitä yksilöllistä ja muuta sit ehditty, se on toinen juttu, mutta peruspäätökset kyllä tehdään. (T, johto)*

*Siihenhän reagoidaan heti, esimerkiksi viime syksynä ku toi käsittelyaika oli ylitymässä, ni siihenhän reagoitiin heti, että saatiin yks ylimääräinen työntekijä. Jos ei tilastoja pysty lyömään pöytään ni ei saa mitään uusia työntekijöitä eikä mää-  
räaikasia. (V, johto)*

Kirjallisen etuuskäsittelyn yhtenä tulevaisuuden suuntana näyttäytyi johdon haastatteluissa sähköinen asiointi. Tämän odotettiin tehostavan etuuskäsittelyä ja toimeentulotukityötä. Muutamilla tutkimuspaikkakunnilla sähköinen hakemusmenettely oli jo käytössä, ja kahdella paikkakunnalla se oli alkamassa vuonna 2013. Toisaalta niissä kunnissa, joissa oli jo kokemusta sähköisestä hakemusmenettelystä, johdon kokemukset eivät olleet erityisen myönteisiä. Sähköinen käsittely koskee toistaiseksi vasta pientä osaa asiakkaita, usein nuoria, eikä se välttämättä nopeuta käsittelyä esimerkiksi liitteiden skannauksen takia.

*Jos me yhtään vähemmäksi saadaan tätä paperin määrää täällä. Ja sitten se, kun työntekijät hakee muutaman kerros alemmaksi hakemuksia käytännössä, että meillä yhteen paikkaan tulee aina hakemukset, että ihmiset istuis pöytänsä ääressä, ainakin osa, ja sitten niinkö niitä sähköisiä hakemuksia käsittelee. Se ois varmaan niinkö tehokkaampaa myös se työ. (O, johto)*

*Se on niin triviaali palvelu meidän kuntalaisille, ett me oltas sillä rahalla monta muutaki palvelua tässä pystytty toteuttaan. Sillä palvellaan nyt niin pientä asiakasryhmää vielä toistaseks. – – Mutta hyvä, pikku hiljaa, ei, ilman muuta pitää olla näitä vaihtoehtoja. (N, johto)*

*Siirryttiin tähän sähköiseen käsittelyyn, ett se peruste, ett se nopeuttais käsittelyä, niin meidän kunnan kohalla se hidastaa. (T, johto)*

## **Työntekijöiden näkemykset etuuskäsittelystä**

Työntekijöiden – sosiaalityöntekijöiden, sosiaalihojaajien ja etuuskäsittelijöiden – näkemyksiä kirjallisesta etuuskäsittelystä kysyimme haastatteluiden lisäksi myös väittämien muodossa kyselyssä (taulukko 2).

**Taulukko 2. Työntekijöiden näkemykset kirjallisesta etuuskäsittelystä ja sen vaikutuksista, % (n = 149–151).**

	Täysin samaa mieltä	Osittain samaa mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Osittain eri mieltä	Täysin eri mieltä
Kirjallinen etuuskäsittely tuo lisätilaa varsinaiselle sosiaalityölle.	35	51	8	5	2
Kirjallinen etuuskäsittely yhtenäistää toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjä.	26	57	7	7	3
Kirjallinen toimeentulotuen asiointi on asiakkaalle epämiellyttävämpää.	3	20	29	34	13
Kirjallinen etuuskäsittely lisää toimeentulotuen asiakkaiden määrää.	9	29	29	25	9
Kirjallinen etuuskäsittely lisää toimeentulotuen kustannuksia.	6	15	36	27	17
Kirjallinen asiointi syrjäyttää liian monia asiakkaita suunnitelmallisesta sosiaalityöstä.	17	45	16	20	3

Vastaajat olivat hyvin yksimielisiä kirjallisen etuuskäsittelyn tuomista vaikutuksista sosiaalityöhön. Valtaosa vastaajista (86 %) katsoi, että kirjallinen etuuskäsittely on tuonut lisätilaa varsinaiselle sosiaalityölle. Etuuskäsittelyyn siirtymisen voidaan siten katsoa onnistuneen siinä tehtävässään, jota sille ajateltiin 2000-luvun vaihteessa: vapauttaa sosiaalityön resurssit ammatillisen osaamisen kannalta olennaisiin tehtäviin (Kananoja 1997; Raunio 2000). Enemmistö vastaajista (83 %) koki kirjallisen etuuskäsittelyn myös yhtenäistäneen toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjä. Haastatteluisia tuotiin esille, että etuuskäsittelyn lisääntymisen myötä toimenkuvat ovat selkeyntyneet ja sosiaalityöntekijöille ja -ohjaajille on tullut enemmän aikaa suunnitelmalliseen työhön. Toisaalta etuuskäsittelijöiden työnkuvaa kirjallinen käsittely on voinut kaventaa.

*Mun mielestä se on helpottavaa ja vähentää sitä painetta ja antaa sitten tehdä esimerkiksi nyt noita lastenvalvojan tehtäviä, niin kun paneutua niihin sitte enemmän ja tarpeen mukaan myös tavata sit asiakkaita enemmän. (I, sosiaalityöntekijä)*

*Työnkuva on muuttunu ihan totaalisesti, että on tullu täydentävää ja alkukartoitukset ja tommoset. (U, sosiaalihoaja)*

*Ennen tätä kirjallista menettelyähän meillä kävi asiakkaita ihan koko ajan, siis monta per päivä, niin monta kun ehdittiin ottaa, mutta sitten se on aina hiipunut, hiipunut ja nytten ei juuri oikeastaan kauheasti ollenkaan muuta, kun että jos joku haluaa, että napataan tuosta neuvonnasta joku, jolla on just joku tärkeä asia. (T, etuuskäsittelijä)*

Työntekijöiden näkemykset etuuskäsittelyn ja kirjallisen asioinnin vaikutuksista toimeentulotuen asiakasmäärään ja menoihin jakaantuivat. Reilu kolmannes vastaa-

---

jista katsoi, että kirjallinen etuuskäsittely lisää toimeentulotuen asiakkaiden määrää ja reilu kolmannes puolestaan koki, että asiakkaiden määrä ei lisäännä. Vastaavasti vajaa puolet vastanneista koki, ettei kirjallinen etuuskäsittely lisää kustannuksia, kun reilu viidennes arvioi kustannusten kasvavan etuuskäsittelyn myötä. Näitä asioita pohdittiin myös haastatteluissa.

*Onhan me puhuttu myös siitä, että voiko se lisätä silleen kustannuksia, että kun ei oo enää tuttuja työntekijöitä, kelle ois ikään kuin tilivelvollinen tai niin edespäin että, tai niitä ei ehkä huomata niin helposti jos jää vuokrat maksamatta tai jos sähkölaskut on pitkältä ajalta maksamatta tai niin edespäin, että sitten semmoisetkin asiat jää huomaamatta, ja sitten ne tulee korkoineen ja kuluineen päivineen meille sitten jossain vaiheessa. (T, sosiaaliohjaaja)*

Vastaajien näkemykset kirjallisen asioinnin miellyttävyydestä asiakkaalle vaihtelivat. Vajaa neljännes oli täysin tai osittain samaa mieltä, että kirjallinen toimeentulotuen asiointi on asiakkaalle epämiellyttävää, kun vajaa puolet oli väitteen kanssa täysin tai osittain eri mieltä. Kirjallisen asioinnin myötä toimeentulotuen hakeminen on tullut osalle asiakkaista helpommaksi, sähköisen asioinnin kautta voidaan esimerkiksi ”kokeilla saako mitään vai ei”. Sähköisen hakemisen koettiin sopivan erityisesti nuorille. Kirjallinen asiointi saattaa myös vähentää toimeentulotuen hakemiseen ja saantiin edelleen liitettävää leimatuksi tulemisen pelkoa. Toisaalta kirjallinen asiointi edellyttää hakijalta tiettyjä taitoja, eikä se tule kyseeseen kaikkien asiakkaiden kohdalla.

*Varmaan, jos se tilanne on aika muuttumaton eikä oo meillä yhteisiä suunnitelmia muutoksen tekemiseksi, niin sit ehkä sovitaan, että se on se kirjallinen hakeminen, jos asiakas hallitsee sen homman. (N, sosiaalityöntekijä)*

*Kirjallinen käsittely on joillekin asiakkaille todella vaikeaa, ja toimeentulotukityössä se pitäisi ottaa enemmän huomioon; joku toinen voi olla mahdottoman hyvä kirjailija ja kirjoittaa mielellään joku toinen ei saa taas paperille yhtään mitään. Henkilökohtaista asiointi tarvitaan siitä ei saa luopua. (kyselyn avovastaus)*

Enemmistö (62 %) kyselyyn vastanneista työntekijöistä koki kirjallisen asioinnin syrjäyttävän liian monia asiakkaita suunnitelmallisesta sosiaalityöstä. Kunnissa saattoi olla tavoitteena, että sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja tapaisi myös kirjallisessa etuuskäsittelyssä asioivat asiakkaat vähintään kerran vuodessa. Tätä tavoitetta ei usein pystytty saavuttamaan; asiakkaita on paljon, päätökset tulee tehdä nopeasti eikä aikaa jää muuhun työskentelyyn.

*Nyt on se tavoite, että vähintään kerran vuodessa tavattais se asiakas, niin tehtäis sekin tilannekartoitus kaikille vähintään kerran vuodessa. Mutta että eihän siihen nyt oo päässyt, että niinkun säkin sanoit, että oliko se joku asiakas, että viiteen vuoteen ei oo tavattu, että tällönsä löytyy. (Ä, sosiaaliohjaaja)*

*Minä oon ollut aina sitä mieltä, että tää kirjallinen hakemusmenettely on mennyt liian pitkälle. Tää on ollut jo aika monta vuotta käytössä, että tuntuu, että on siis kerta kaikkiaan mennyt siihen, että ihmiset vaan hakee kirjallisesti ja juurikaan ei tavata, kun ois kiva kyllä jostain tutkiakin, että kuinka iso prosentti on tosiaan niitä, jotka ei oo ikinä henkilökohtaisesti sosiaaliohjaajaa tai sosiaalityöntekijää tavannut. Minä veikkaan, että se on tosi iso prosentti, että tää on mennyt niin pitkälle, että ihan on aika järkyttävää. (T, sosiaaliohjaaja)*

*Mennyt oikeastaan se energia siihen palvelutakuun kyydissä pysymiseen, mutta kyllä sieltä etuuskäsittelijöiltä tulee viestiä siitä, että heillä on asiakkaita, jotka kuuluis sosiaalityöhön. (V, johto)*

## **Etuuskäsittelyn ja sosiaalityön yhteys toimeentulotukityössä**

Toimeentulotukityön ja aikuissosiaalityön eriytyminen on nähty haasteena useissa tutkimuksissa (mm. Karjalainen & Raivio 2010; Kananoja ym. 2007; Ahola ym. 2010). Kirjallisen etuuskäsittelyn lisääntymisen myötä asiakkaiden riski syrjäytyä sosiaalityöstä on kasvanut. Tutkimuskunnissakin suuri, jollei suurin, osa asiakkaista asioi vain kirjallisessa etuuskäsittelyssä. Tällöin tärkeäksi tulee niiden toimeentulotuen hakijoiden ja saajien tunnistaminen, joilla taloudellisten vaikeuksien ohella on työllistymistä haittaavia tai elämänotetta heikentäviä sosiaalisia ongelmia ja yhteiskunnallista osatomuutta tai joiden riski jäädä pitkäaikaisesti toimeentulotuen saajiksi on suuri (Ahola ym. 2010, 74–75). Tämä huoli nousi selkeästi esille myös tutkimuspaikkakunnilla.

### **Asiakkaiden poiminta sosiaalityöhön ja -ohjaukseen**

Sosiaalityöhön tai sosiaaliohjaukseen ohjattavia asiakasryhmiä oli useissa tutkimuskunnissa alettu poimia jollakin tavalla. Yhdellä paikkakunnalla oli kehitteillä asiakkaiden segmentointi neljään luokkaan; niistä yhteen eli ns. 0-luokkaan (kirjallinen etuuskäsittely) voisivat sijoittua esimerkiksi tilapäistä tukea tarvitsevat opiskelijat tai pitkäaikaisesti tukea saavat pienituloiset eläkeläiset. Toisella paikkakunnalla priorisointijärjestys oli haastatteluhetkellä seuraavanlainen: 1) alle 25-vuotiaat tulottomat 2) yli 25-vuotiaat, joilla aktivointiehto on täyttynyt, ja 3) lapsiperheet, joista herää huoli.

Priorisoituina ryhminä nostettiin useimmin esille nuoret toimeentulotuen hakijat ja tulottomat. Näitä ryhmiä ohjataan tehostetusti sosiaalityön tai -ohjauksen piiriin. Erityisesti nuoret toimeentulotuen hakijat ohjataan tai ainakin pyritään ohjaamaan heti joko sosiaalityöntekijälle tai -ohjaajalle. Lisäksi mainittiin muun muassa lapsiperheet ja ”sakkolistaalaiset” eli työttömyysturvalta pudonneet asiakkaat.

*Täss nyt yritetään kuitenkin niin näihin nuoriin, joista puhutaan, että ne on syrjäytymässä tai ovat syrjäytyneet, että näillä keinoin, mitä meillä on käytettävissä,*

---

*yritetään puuttua siihen tilanteeseen, ett saadaan se takasin jollain tavalla tähän yhteiskuntaan. (U, sosiaalityöntekijä)*

*Yleensä tämmöset uudet lapsiperheet, jotka ei nyt oo jotain opiskelijaperheitä, et heillä on opintotuki niinku kesäaikana, et ei tule, jos ei oo kesätyötä tai ei ole opiskelumahdollisuutta ni pyritäänkin varaamaan heille käyntiaika heti sosiaaliohjaukseen ja etuuskäsittelijöitten pitää ja he myöskin tekevät niin. (V, johto)*

Pienemmillä paikkakunnilla poiminnan tarve ei noussut samalla tavalla esille, koska asiakaskunta on tutumpaa ja henkilöstöresurssit suhteessa asiakasmääriin saattavat olla suuremmat kuin isommilla paikkakunnilla. Asiakkaiden valikoinnissa nähtiin myös kielteisiä puolia: ohjeistukset voivat alkaa elää omaa elämäänsä eikä asiakkaiden tilanteita tarkastella enää yksilöllisesti.

*Jos on oikein äärettömän tarkat ohjeet kans, niin sit ne myös alkaa elämään omaa elämäänsä, ja sit ei osata enää käyttää sitä, jos ajatellaan sitä sosiaalityön keskiössä olevaa asiaa, niin se on se sosiaalisen tilanteen ja sen mukaan eläminen ja se asiakkaan yksilöllisen tilanteen mukaan meneminen. Ei se, et on niin kun meillä on nyt nää ohjeet, et se olis sitä Kela-maailmaa. (U, johto)*

*Se ohjaa sitä, että jos pistetään painopistealue johonkin Kelan listaan, niin se kuitenkin voi olla, että sen ulkopuolella ois porukkaa, johon kannattais panostaa, ja se porukka ei välttämättä kaikki oo sitten sellaista edes työkykyistäkään, että kannattais ohjata sinne. (T, sosiaaliohjaaja)*

Erityisesti uudet toimeentulotuen hakijat nousivat esille useimmissa kunnissa sel-laisena ryhmänä, johon pyritään panostamaan. Sama asiakasryhmä nousi esille myös kuuden suurimman kaupungin aikuissosiaalityön painopisteissä (Borg 2011, 9). Uusien hakijoiden kohdalla sosiaalityön tarpeen esiin nostamisen lisäksi tavoitteena on myös nopeuttaa palveluprosessia – ohjata asiakkaat heti eteenpäin oikeisiin palveluihin joko sosiaalipalveluissa tai muualla. Ajatuksena on usein malli, jossa nopealla seulalla voidaan määritellä asiakkaan palvelutarve ja mahdollinen ohjaus syventävään palveluun.

*Idea on nimenomaan siinä nopean puuttumisen, että estettäis se pitkä asiakkuus, että lähdetäis heti työskentelemään sen asiakkaan kanssa oli se millä asialla vaan täällä sosiaalitoimistossa. Heti puututtais, ja lähettäis jalkaantumaan. (Ä, johto)*

Yhdellä tutkimuspaikkakunnista uusille toimeentulotuen hakijoille on luotu oma rakenne, vastaanottotiimi, jossa työskentelee sosiaaliohjaajia ja etuuskäsittelijöitä. Vastaavanlaisia rakenteita löytyy esimerkiksi suurimmista kaupungeista (Borg 2011, 10–14). Muillakin paikkakunnilla on luotu toimintakäytäntöjä asiakkaiden neuvon-taan ja ohjaukseen, uusien hakijoiden vastaanottamiseen ja asiakkaiden poimimiseen

---

etuuskäsittelystä. Ensilinjan palveluun on voitu luoda palveluneuvonta, jossa hakijat ja asiakkaat voivat kysyä etuuksista ja palveluista sekä saada opastusta toimeentulotukihakemuksen täyttämiseen. Muutamilla paikkakunnilla sosiaaliohjaajat ovat vastuussa hakijoiden ja asiakkaiden tilannekartoituksesta, ohjauksesta ja neuvonnasta sekä ohjaamisesta tarvittaessa sosiaaliryöön tai muiden palveluiden piiriin.

*Meillä kaikki uudet asiakkaat, lähes kaikki uudet asiakkaat asioivat sosiaaliohjaajan luona. Eli sosiaaliohjaajat ottavat vastaan ilman ajanvarausta toimiston aukioloaikoina yhdeksästä puoli neljään iltapäivällä, ja uusia toimeentulotuen hakijoita. Ja niinkö heidän sitä osaamista on kohdennettu uusiin toimeentulotuen hakijoihin, että ohjaajat käyvät asiakkaiden kanssa läpi näitä toimeentulotuen määräytymisperusteita ja yrittävät selvittää asiakkaalle, että niinkö millaisesta tuesta toimeentulotuessa on kyse. Ja he antaa sitä neuvontaa siihen hakemukseen, ja mitä liitteitä siinä pitäis olla. Ja ohjaavat sitten hakemaan ensisijaisia etuuksia, ja tekevät samalla semmoista tilannekartoitusta, että ohjaavat sosiaalityöhön tai muiden palveluiden piiriin. Ja jos asiakas on jättänyt sen hakemuksen postitse tai laittanut postilaatikkoon, niin sitten sosiaaliohjaajat kutsuvat asiakkaan sitten jälkikäteen käymään siinä vastaanotolla, ja käyvät sitten näitä toimeentulotuen määräytymisperusteita läpi. (H, johto)*

*Sosiaaliohjaajat kattoo joka päivä kaikki hakemukset, on ne sit jatkohakemuksia tai uusia hakemuksia, niin he plaraa ne tossa sosiaalityöön neuvonnassa. – – Me on haluttu siihen kuitenkin jättää se sosiaalityöön näkökulma, et ihminen ei hae vaan rahaa, vaan se sosiaaliohjaajat on sanonu, että kyllä he, kun he nopeessa tahdissa ne hakemukset plaraa ja kattoo, et joku on kirjottanu vaikka sinne, et ruokaa ei oo yhtään, tai menen kursseille tai työtä tarttis saada tai jottain, tai sit näkyy ne taksit ja Alkot koko ajan, niin he tekee sen nopeen tahdin sosiaalisen kartoituksen joka hakemuksesta, et keneltä täytyy varata heille aika, kenelle täytyy varata sosiaalityöntekijän aika, kuka antaa mennä vaan perustuessa. (U, johto)*

Usein vastuu toimeentulotuen hakijoiden ja asiakkaiden tilanteiden ja tarpeiden ymmärtämisestä on kuitenkin etuuskäsittelijöillä, jotka vastaanottavat toimeentulotukihakemukset. Myös tähän on luotu kunnissa erilaisia toimintakäytäntöjä: työpaikoilla on keskusteltu esimerkiksi siitä, millaisia asioita ja ”varoituserkkejä” etuuskäsittelijät voivat hakemuksista etsiä. Käytössä voi olla esimerkiksi ”huoliseula” palvelutarpeiden tunnistamiseksi.

*Kun meillähän uusi hakemuskin menee etuuskäsittelyyn, että tavallaan tähän on yritetty keksiä nyt tämmöinen, on yritetty keksiä tai toimimme näin, että etuuskäsittelijä, kun uus hakemus on, niin erityisellä silmällä sen kattoo läpi. Laittaa hakemuksen ja olennaiset liitteet kopioituna sosiaalityöntekijälle, elikkä tavallaan heti päästäis kiinni niihin uusiin, että ne ei pääsis kroonistumaan ne tilanteet. (O, johto)*

---

*Heti, jos siinä ensimmäisessä hakemuksessa huomataan, että on selvittämättömiä asioita tai muuta, niin sitte sosiaalityöntekijälle. – – Mut ett sitt, jos ihminen vaikka tuo ite kirjallisesti tätä hakemusta, niin siinä sitte voi etuuskäsittelijän kanssa sitte. – – Ja sitte ollaan pidetty sitä, ett jos joku hakee ensimmäistä kertaa kirjallisena, niin lähtis sitte päätöksen mukana pyyntö, että asiois seuraavan kerran toimistolla, ett varataan sitä aikaa. (N, johto)*

*Tää on sitten tietysti semmoinen harmaa alue, että miten kelläkin sitten se huoli herää, ja herääkö sitä huolta? Sitä keskustelua ollaan sitten käyty, että mitkä vois olla sitten semmoisia merkkejä, että tiliotteelta näkyy, että rahat menee pelaamiseen tai alkoholiravintoloihin ja jää laskut maksamatta. (H, johto)*

*Etuuskäsittelijöillä on käytössä sellainen huoliseula, että he myös yrittää löytää sieltä niitä asiakkaita, jotka ehkä tarvis sosiaaliohjausta tai sosiaalityötä. (Ä, sosiaaliohjaaja)*

Suurten asiakasmäärien ja kirjallisen etuuskäsittelyn seurauksena kunnissa näyttäisi olevan aiempaa enemmän tarvetta saada yksilöityä tietoa asiakaskunnasta. Nykyiset tietojärjestelmät koettiin tässä suhteessa hyvin puutteellisiksi; niistä ei välttämättä saada ulos edes asiakasmääriä vaan vain päätösmääriä ja kotitalouksia. Asiakaskunnan hallintaa pyritään parantamaan esimerkiksi luomalla asiakaskortteja tai -listauksia. Tavoitteena on saada kunkin asiakkaan tilanne ja tavoitteet kuvatuksi siten, että palveluita voidaan kohdistaa oikea-aikaisesti. Samalla sosiaalityöhön ja hallinnointiin saataisiin yleisempi kuva asiakaskunnan rakenteesta ja palvelutarpeista sekä työntekijöiden työstä.

*Kyllähän niitä tilannekartoituksia sinällään niinkö asiakkaiden kanssa on tehty, mutta ne on dokumentoitu eri tavalla. Niin se, että ne dokumentoidaan sille lomakkeelle, että niin se auttaa, että ne saa näitä suoritelukuja, josta pääsee niinkö seuraamaan. Mutta kyllä se myös luo laatua siihen, että mitä...kun se on systemaattinen se rakenne, että mitä asioita siinä pitää olla, niin kyllä mä näen että se on kumppaakin. Se on ollut niinkö ihan hyvä suuntaus, että sitä kautta niinkö aletaan kuvamaan ja luomaan lukuja siitä omasta työstä. (Ä, johto)*

## **Asiakkaan vaikutusmahdollisuudet**

Asiakkaan mahdollisuuksia itse vaikuttaa sosiaalityöhön tai -ohjaukseen pääsyyn ei haastattelussa pohdittu kovinkaan paljon. Toimeentulotukihakemuksessa on yleensä mahdollisuus rastittaa ruutu, jos haluaa tavata sosiaalityöntekijän. Sosiaalityöntekijöillä on myös puhelinajat, jolloin asiakkaat voivat ottaa yhteyttä. Kiireellisiin tilanteisiin toimistoissa on päivystyspalvelu, lisäksi neuvonnassa asiakas voi tuoda esille tarvetta saada sosiaalityön tai -ohjauksen palveluja.



---

Työntekijät nostivat haastatteluissa esille, etteivät asiakkaat välttämättä huomaa ruutua hakemuksessa tai osaa sitä käyttää, vaikka tarvetta palveluun olisikin. Sosiaalityöntekijän käyntiaikaa voi myös joutua odottamaan pitkään, mikäli tilanne ei ole akuutti. Pienemmillä paikkakunnilla asiakkaan voi olla helpompi itse valita, haluaako hän asioida kirjallisesti etuuskäsittelyssä vai tavata sosiaalityöntekijää. Osa asiakkaista asioi mielellään vain kirjallisesti. Työntekijät kokivat, että on myös sellaisia asiakkaita, jotka haluavat aina asioida henkilökohtaisesti sosiaalityöntekijän luona, vaikka työntekijä ei pitäisi sitä tarpeellisena. Näitä asiakkaita yritetään ohjata käyttämään kirjallista etuuskäsittelyä.

*Kirjallisessa hakemuksessa on se pieni rasti ruudussa, että haluan varata ajan sosiaalityöntekijälle tai -ohjaajalle. Se on siellä pienellä hyvin hyvin siellä alhaalla. Useimmat ei edes varmaan huomaa sitä. Jos siellä on rasti ruudussa, niin toki me mennään sitten heti varaamaan se aika tai ainakin kertomaan, että tää tarvii sen, mutta eihän me pystytäkään lakisääteisessä ajassa tokikaan niitä aikoja antamaan, no, joka tapauksessa hyvin harva sen rastin sinne hoksaa laittaa edes. (T, etuuskäsittelijä)*

*Kyllä se varmaan on sitten, jos asiakas itte haluaa niin enemmänkin tavata sosiaalityöntekijää. (I, etuuskäsittelijä)*

*Tossa toimeentulotukihakemuksessa, kirjallisessa, on ihan sellanen rasti ruutuun, et voi laittaa haluan varata ajan, ett mun asiakaskunnassa ainakin, että he osaa käyttää sitä, et sit he laittaa siihen ja sit varataan aika, ett onko heil on jotain tai sit he soittaa. (I, sosiaalityöntekijä)*

*Jossain vaiheessa meidänkin on pakko siirtää niitä asiakkaita sitten takaisin etuuskäsittelijälle joko että se tilanne on parantunut tai sitten se ei vaan parannu, koska ei, jotenkin sen kierron on käytävä, jotta niitä aikoja saa ja muuta. Niin sekini voi olla joskus kova paikka, että sanoo, että jatkossa homma on niin, että sulla on toinen työntekijä ja se hoituu kirjallisesti, niin ei sekään oo aina helppoa. (T, sosiaaliohjaaja)*

*Aika usein kun käy sillä lailla, että vaikka se asiakas ei oo laittanut sitä pientä rastia sinne ruutuun, että haluan tulla tänne nimenomaan varata sen ajan. Sitten kun niille soittaa, kun näkee kuitenkin, että se tilanne on semmoinen, että ois varmaan hyvä, että tulisit ja soittaa ja kysyy, että haluaisitko, että varataan, no totta kai hän haluaa. Melkein kaikki sanoo niin. (T, etuuskäsittelijä)*

## Syrjään jäävät asiakasryhmät

Erilaisista valikointi- ja poimintakäytännöistä huolimatta osa toimeentulotuen asiakkaista jää väistämättä syvällisemmän työskentelyn ulkopuolelle. Tutkimuskunnissa oli havaittu, että nykyisessä etuuskäsittelyyn painottuvassa toimeentulotukityössä osa asi-

akkaista jää ”pysyvästi” kirjalliseen käsittelyyn, syrjään sosiaalityöstä. Tähän ryhmään kuuluivat haastatteluiden mukaan usein pitkään työttömänä olleet. Heidän kanssaan on voitu vuosia sitten tavata, mutta asiat eivät ole edenneet. Taustalla voi olla myös mielenterveys- tai päihdeongelmaa. Osalla voisi olla tarvetta sosiaalityölle, osa hakee pysyvästi ”perustuloaan” esimerkiksi eläkehylkysten takia. Sosiaalityöstä syrjään näyttävät siten jäävän perinteistä sosiaalihuollollista sosiaalityötä tarvitsevat asiakkaat.

*Meillä on aika suuri joukko semmoisia pitkäaikaisia toimeentulotuen saajia, jotka eivät juuri sosiaalityöntekijää tapaa. – Silloin 90-luvun aikana on paljon jäänyt työttömäksi esimerkiksi metalliteollisuudesta ihmisiä, millä ei ole välttämättä ollut sitten mitään koulutusta, ja ei heillä ole enää paikkaa, sijaa nykypäivän työmarkkinoilla, jos ei ole mitään pohjakoulutusta, ja se työkokemus on vanhentunut. Niitä on varmaan pitkäaikaisessa asiakkuudessa sellaisia henkilöitä sitten, jotka periaatteessa menis kyllä tuonne sitten, että on aktivointiehto täyttynyt tai sitten, jos ovat työmarkkinatuen saaneet pidettyä, niin noihin sosiaalityöhön ohjattaviin ryhmiin. Mutta mä uskon, että käytännössä eivät välttämättä ohjaudu sinne sosiaalityöhön. Niin ovat varmaan ihan, että voi olla vuosikausia tuolla kirjallisessa käsittelyssä. (H, johto)*

*Se kiristyy se työttömyysturvan saanti, ni kyllähän se heti alko näkyä, et sitte pelkällä toimeentulotuella ja asumistuella eletään. Ja ne on tulottomia, mut en mä tiä miten me nyt heitä aktivoitais takas sinne, että he sais taas työttömyysturvaa. Kyl sekin on aika suuri joukko semmosia asiakkaita, joille me ei pystytä tekee mitään. Sit ne kulkee sit tuol kirjallisessa ja heit ei koskaan kukaan tapaa. (V, johto)*

*Onhan siellä niitä asiakkaita, kun me tiedetään, et ne, tää on ollu 10 vuotta vakavasti päihdeongelmaisia aina, ja tän kans on yritetty monennäköistä, ja ei oo hoitomotivaatiota ja ei sitoudu mihinkään, ei edes ajanvarausajolle, niin ei heitä aktiivisesti sit tavata, tai sit on joku, kenelle ei oo eläke mennä kolmenkaan yrittämän kautta läpitte, ja hakee ns. perustuloa. (U, johto)*

*Ne maan hiljaset, keillä ei nouse mitään asioita – Ihmisiä, keillä on taidot hakee, on, sanotaan ne, jotka osaa hakee toimeentulotukee, ett siinä prosessissa ei tuu mitään ongelmia ja ei oo mitään semmosta, siellä ei puutu mitään etuiksii ja asiat on muuten kunnossa, mutta on se toimeentulotukiasiakkuus. (N, johto)*

Myös opiskelijat ja pienituloiset eläkeläiset ovat usein vain kirjallisessa etuuskäsittelyssä. Heidän kohdallaan tilannetta ei useimmiten pidetty yhtä pulmallisena, koska tilanteet ja tavoitteet ovat yleensä selkeät. Opiskelijoilla on useimmiten tilapäinen taloudellisen tuen tarve, pienituloisilla eläkeläisillä taas jatkuva taloudellisen tuen tarve, kun ensisijaiset etuudet eivät riitä toimeentuloon. Näiden ryhmien kohdalla koettiin, että kyse on ensisijaisten taloudellisten etuuksien riittämättömyydestä tai joustamattomuudesta eikä varsinaisesta sosiaalityön tai -ohjauksen tarpeesta.

Myös Kuusikko-kuntien kartoituksessa kysyttiin, mitkä ryhmät jäävät aikuissosiaalityön syvällisemmän työskentelyn ulkopuolelle, ja esiin nousivat paljolti samat asiakasryhmät (ks. Borg 2011, 6–7). Aiemminkin on todettu, että toimeentulotukityössä pitkäaikaisessa köyhyys- ja huono-osaisuuskierteessä olevat siirretään tai jätetään helposti etuuskäsittelyn asiakkaiksi (Juhila 2008, 73; Autti & Soppela 2007, 5–7). Asiakkaat eivät välttämättä koe etuuskäsittelyä, tai sitä kuka ottaa asiakkaan ensimmäisenä vastaan, ongelmallisena. Ongelmia syntyy silloin, jos työntekijä määrittää etukäteen asiakkaan tarpeen. (Nummela 2011, 118.) Tästä on paljolti kyse asiakasryhmittäisessä valikoinnissa. Vaarana on, että valtaosalle toimeentulotukea hakevista asiakkaista pyritään tulkitsemaan ja tuottamaan puhtaasti taloudellisen tuen tarve (ks. Karjalainen & Raivio 2010, 128).

### Tiimityö sosiaalityön ja etuuskäsittelyn yhdistäjänä

Etuuskäsittelyn ja sosiaalityön yhteyden parantamista ja toimeentulotuen säilyttämistä sosiaalityön välineenä pyrittiin tutkimuskunnissa tukemaan tiimimallisilla organisoitintavoilla, joissa sosiaalityöntekijät, sosiaaliohjaajat ja etuuskäsittelijät toimivat yhteisissä tiimeissä. Haastattelujen mukaan tiimimalli oli usein lisännyt yhteistyötä eri ammattiryhmien välillä, selkeyttänyt työnjakoa ja yhdenmukaistanut käytäntöjä esimerkiksi käsittelyaikojen ja päätösten osalta. Keskeistä tiimitoimintatavassa ovat viikoittaiset palaverit, joissa eri ammattiryhmät voivat keskustella esille nousseista asiakastilanteista ja toimeentulotukipäätösten linjauksista. Asiakasryhmittäisen tiimityön koettiin muun muassa tuoneen ajansäästöä, koska erikoistumisen kautta kaikkien ei tarvitse olla mukana kaikissa palavereissa. Samalla työntekijöillä voi olla parempi kuva oman tiiminsä asiakkaista ja heidän tilanteestaan. Tiimeissä ja moniammatillisissa palavereissa käydyn keskustelun ja neuvonnan koettiin myös tukevan etuuskäsittelijöiden osaamista sosiaalityön palveluja tarvitsevien asiakkaiden tunnistamisessa.

*Neljä sosiaalityöntekijää ja neljä etuuskäsittelijää muodostaa tiimin, että nyt tiimit alkaa kokoontua säännöllisesti viikoittain. Tavallaan siihen voi sitten tätä vuoropuhelua tuoda, ja tuoda sitä kirjallisesta materiaalista esiin noussutta tavallaan asiaa siihen. Tavallaan, että olis helppo tavoitettavuus, että ei tarvi papereiden kanssa sossun perässä yrittää aina yrittää juosta tuolla pitkin käytäviä, vaan että ois aina se viikko aika, milloin voi niitä asioita tuoda esille. (O, johto)*

*Me on niitäkin joskus kokeiltu, että meillä on ollut toimeentulotukitiimi jotenkin erikseen. Mutta se on meillä täällä sen takia sisällä, että mä näen kauhean vahvasti, että se toimeentulotuki pitäis saada sosiaalityön työvälineeksi, että sitä ei voi kokonaan erkaannuttaa. (Ä, johto)*

*Kyllä se mun mielestä tukee hirveesti sitä työtä, kun on vähän työntekijöitä tiimissä, niin tavallaan että kaikilla on joku näppituntuma, että mikä tän asiakkaan tilanne*

---

*tai mitä tässä niinkun pitäis tehdä, että kyllä se on tosi hyvä, että menee sitten tosi joustavasti sujuu se, että voidaan sitten keskustella, että mikäs tässä oli tilanne ja oliko tarkoitus tehdä näin vai noin ja kyllä niinkun tosi hyvin. (Ä, sosiaalihjaaja)*

*Tämmöiset tiimityöskentelyn edut sitten, että nyt nämä moniammatilliset tiimit, missä on sosiaalityöntekijät, sosiaalihjaajat ja etuuskäsittelijät, niin kokoontuu sitten aina säännöllisesti ja yhdessä pohtivat sen tiimin sitten asiakasasioita ja toimintamalleja. (H, johto)*

Tiimityöskentelyn eduista huolimatta esille tuotiin myös ongelmia. Tiimimalli oli melko uusi rakenne osassa paikkakuntia, eikä tiimien koettu vielä toimivan sellaisena moniammatillisena rakenteena ja työskentelytapana, jota tavoiteltiin. Tiimimallisen toimintatavan yhteensovittaminen toimeentulotukityöhön ei myöskään ollut ongelmatonta. Toimeentulotukihakemusten määrä vaihteli tiimeittäin, ja koska käsittelyajoissa tuli pysyä, hakemuksia käsiteltiin usein yli tiimirajojen. Eri työntekijäryhmien asiakkaat eivät tiimimallista huolimatta välttämättä jakautuneet samalla periaatteella, vaan etuuskäsittelijöillä ja myös sosiaalihjaajilla oli usein laajempi asiakaspohja kuin sosiaalityöntekijöillä.

*Tiimien sisällähän aina tää asiakasmäärät vaihtelee, näitä tiimirajoja joudutaan aina vähän siirtelemään ja asiakaskunta ku on vähän semmosta, et ne muuttaa paikasta toiseen ni ei oo oikein semmost pysyvää. Ni sitten aina joudutaan vähän noit tiimirajoja tässä muuttamaan, että pienentää jotain aluetta ja suurentaa jotain. (V, johto)*

*Meidän ajatus olis siinä, että näitä meidän tiimejä, joissa on sosiaalityöntekijöitä ja etuuskäsittelijöitä, niin niistä muotoutettaisiin ihan oikeasti sellaisia moniammatillisia tiimejä, jossa se tavallaan vastuu niiden tiettyjen ihmisten palveluista onkin siinä tiimissä, ei niillä yksilöillä, niinkö se tällä hetkellä on. (O, johto)*

*Kyllä mulla oli suuret odotukset silloin, mutta ei ne nyt ihan täytyneet välttämättä. Mun mielestä meillä on entistä eriytyneemmät nämä ammattikunnat. Etuuskäsittelijät on hirveän paljon omineen ja sosiaalihoito omineen. Sellainen tunne mulla on. (T, etuuskäsittelijä)*

Parilla paikkakunnalla mietittiinkin nykyisen tiimimallin purkamista ja mahdollisuutta siirtää etuuskäsittely keskitetyksi palveluksi.

*Nyt tässä on mietitty, että oisko järkeä siirtyä sitten ihan tämmöisen yhden pinon malliin niin sanotusti, että ei olis edes näitä tiimejä? Kun se koetaan taas, että jollakin tiimillä käsittelyaika lyhyempi kuin toisella, että onko se sitten järkevä näinkään? Sitä keskustelua on nytten käyty, että josko lähdetään kokeilemaan sitten. (H, johto)*

*Tää tiimimalli pitäis itseasiassa muuttaa kokonaan simmoseks, että nää etuuskäsittelijät ei ois enää näis tiimeissä vaan ne hoitais koko kaupungin aluetta ja hake-mukset jaettais jostain yhteisist laatikoista, koska nytkin niit jaetaan niin paljon sekasin näiden tiimien rajojen yli, että sil ei enää oo mitään merkitystä, et missä alueella se asiakas asuu. (V, johto)*

## Tehtäväkuvat toimeentulotukityössä

Eri työntekijäryhmien tehtävistä ja työnjaosta toimeentulotukityössä ei ole juurikaan aiempaa tutkimusta. Tässä tarkastelemme toimeentulotukityön tehtäväkuvia pääasiallisesti toimeentulotuen päätöksenteko-oikeuksien ja tutkimuskunnissa tehtyjen päätösmäärien kautta. Lisäksi esittelemme työntekijöiden näkemyksiä tämänhetkisestä työnjaosta toimeentulotukityössä.

Toimeentulotuen asiakkaiden kanssa tehtävä työ on tietysti myös muuta kuin toimeentulotuen päätösten valmistelua ja tekemistä. Sosiaalihuollon tehtävärakennesuosituksen mukaan aikuisten palveluissa sosiaalityöntekijä vastaa palvelutarpeen arvioinnista, palvelusuunnitelman laadinnasta ja hallinnollisista päätöksistä sekä toimii palveluprosessin johtajana. Sosiaaliohjaajan työ painottuu asiakastyöhön ja palveluohjaukseen, ja siihen kuuluu muun muassa taloudellista neuvontaa ja ohjausta ja asiakkaan asian hoitoa viranomaisverkostossa. Etuuskäsittelijän työhön kuuluvat kirjallisen toimeentulotukihakemuksen vastaanotto, toimeentulotuen perusosan maksaminen ja mahdollinen takaisinperintä. (Sarvimäki & Siltaniemi 2007, 40–41.)

Kyselyssä työntekijöitä pyydettiin kertomaan, miten usein he olivat tehneet tiettyjä työtehtäviä toimeentulotukiasiakkaidensa kohdalla kyselyä edeltäneen viikon aikana. Työtehtävät käsittivät muun muassa asiakkaan neuvontaa ja ohjausta eri asioissa, asiakkaan taloudellisen tilanteen tai elämäntilanteen selvittämistä, asiakassuunnitelmien tekemistä tai seuranta, kotikäyntejä ja yhteistyöpalavereita (ks. tarkemmin liitetaulukko).

Sosiaalityöntekijöistä yli puolet oli arvioinut ja selvittänyt asiakkaan elämäntilannetta sekä antanut asiakkaalle neuvontaa ja ohjausta sosiaalipalveluissa päivittäin. Noin kolmannes oli päivittäin kartoittanut asiakkaan taloudellista tilannetta tai ohjannut ensisijaisissa sosiaaliturvaetuuksissa. Kyselyn mukaan myös sosiaaliohjaajien päivittäinen työskentely painottui asiakkaan elämäntilanteen arviointiin ja selvittämiseen sekä neuvontaan ja ohjaukseen palveluissa. Asiakkaan taloudellisen tilanteen selvittäminen oli kuitenkin sosiaaliohjaajilla selkeämmin osa päivittäistä työtä; suurin osa vastanneista sosiaaliohjaajista oli tehnyt tätä päivittäin. Etuuskäsittelijöillä päivittäisessä asiakastyössä korostuivat asiakkaan taloudellisen tilanteen selvittäminen sekä asiakkaan neuvonta ja ohjaus ensisijaisissa sosiaaliturvaetuuksissa.

Kun tarkastellaan koko viikon aikaista asiakastyötä toimeentulotukiasiakkaiden kanssa, sosiaalityöntekijöiden tehtävissä nousevat esille myös asiakassuunnitelmien tekeminen ja seuranta, asiakkaan neuvonta ja ohjaus sosiaaliturvaetuuksissa ja terveyspalveluissa, kuntouttavaan työtoimintaan ohjaaminen sekä yhteistyöpalaverit. Sosi-

aaliohjaajien kohdalla esiin nousevat etenkin ohjaus ja neuvonta terveyspalveluissa sekä yhteistyöpalaverit. Etuuskäsittelijöillä viikoittaiseen asiakastyöhön kuului kyselyn tulosten mukaan myös asiakkaan elämäntilanteen arviointia ja selvittelyä sekä asiakkaan neuvontaa ja ohjausta sosiaalipalveluissa. Kotikäynnit eivät näyttäneet olevan viikoittaista asiakastyötä toimeentulotukiasiakkaiden kanssa missään työntekijäryhmässä. Etuuskäsittelijöistä suurimman osan työnkuvaan eivät myöskään kuuluneet yhteistyöpalaverit ja asiakassuunnitelmien tekeminen tai seuranta.

Kyselyn perusteella asiakkaan taloudelliseen tilanteeseen liittyvät kysymykset ovat merkittävä osa kaikkien ammattiryhmien päivittäistä asiakastyötä. Tämä ei ole yllättävää, sillä kaikki ammattiryhmät arvioivat, että selkeällä enemmistöllä heidän asiakkaistaan on toimeentulotuen asiakkuus. Etuuskäsittelijöillä toimeentulotukiasiakkaiden osuus asiakkaista oli keskimäärin 94 prosenttia, sosiaaliohjaajilla 88 prosenttia ja sosiaalityöntekijöilläkin 75 prosenttia.

### Linjaukset toimeentulotuen päätöksenteossa

Keskeinen toimeentulotukityötä jäsentävä asia on se, millaisia oikeuksia eri ammattiryhmillä on toimeentulotuen päätöksentekoon. Seuraavaan taulukkoon 3 on koottu johdon haastattelujen pohjalta, millainen tilanne tutkimuskunnissa oli toimeentulotuen päätösten työnjaossa ammattiryhmittäin.

**Taulukko 3. Toimeentulotuen päätösten ammattiryhmittäinen työnjako tutkimuskunnissa.**

	Sosiaalityöntekijät	Sosiaaliohjaajat	Etuuskäsittelijät
<b>Laskennallisen toimeentulotuen päätökset (§ 7 a, §7b)</b>	Kaikissa kunnissa pyrkimys vähentää, toteutuu vaihtelevasti	Vaihtelee kunnittain: muutamassa kunnassa tekevät enemmän, muissa tarvittaessa	Kaikissa kunnissa pääasiallinen toimenkuva
<b>Täydentävän toimeentulotuen päätökset (§ 7 c)</b>	Kaikissa kunnissa	Kaikissa kunnissa	Useimmissa kunnissa voivat tehdä silloin kun ei vaadi varsinaisesti harkintaa ja on ohjeistus, lisääntymässä
<b>Ehkäisevän toimeentulotuen päätökset (§ 13)</b>	Kaikissa kunnissa	Osassa kuntia voivat tehdä, osassa eivät	Eivät voi tehdä yhtä kuntaa lukuun ottamatta

Laskennallisen toimeentulotuen päätökset oli kaikissa tutkimuskunnissa linjattu pääasiallisesti etuuskäsittelijöille, ja suuntana oli siirtää ne heille kokonaan. Kaikilla tutkimuspaikkakunnilla oli vähintään yksi etuuskäsittelijä, jolla oli oikeudet laskennallisen toimeentulotuen päätösten tekemiseen. Täydentävän toimeentulotuen päätöksiä saattoivat tehdä sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat kaikissa kunnissa. Myös etuuskäsittelijöille oli siirretty täydentävän toimeentulotuen valmistelua ja päätösvaltaa, silloin kuin siihen oli olemassa ohjeistus eikä päätöksenteon nähty edellyttävän erityistä harkintaa. Sen sijaan ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen kuului pääasiallisesti sosiaalityöntekijöille, koska sen nähtiin useimmiten edellyttävän suunnitelmaa ja asiakassuhdetta sosiaalityöhön.

Johdon haastatteluissa tuotiin esille, ettei perustoimeentulotukipäätösten siirtäminen etuuskäsittelyyn ole ollut käytännössä yksinkertaista. Sosiaalityöntekijöillä on omia näkemyksiään ja toimintatapojaan, joista ei välttämättä haluta tai osata luopua. Perustoimeentulotukea voidaan pitää työvälineenä, esimerkiksi keinona saada asiakas paikalle (ks. Susan Kuivalaisen ja Peppi Saikun artikkeli tässä kirjassa). Myös etuuskäsittelijöillä voi olla epäilyksiä omasta osaamisestaan. Johdon näkökulmasta kyse on pidemmästä prosessista kuin vain teknisestä päätösoikeuden siirrosta: eri ammattiryhmien tulee omaksua uusi työorientaatio ja tapa toimia. Paikkakunnilla tuotiinkin esille, ettei sosiaalityöntekijöitä tai sosiaaliohjaajia ole pakotettu luopumaan kaikesta perustoimeentulotuen päätöksenteosta vaan käytäntöä pyritään muuttamaan toivottuun suuntaan hiljalleen.

*Meillä lähtötilanne oli, että oli etuuskäsittelijät ja oli sosiaalityöntekijät. Sosiaalityöntekijät tekivät, oikeastaan paukutti, niitä päätöksiä ihan hullun lailla. Niin silloin, kun me lähdettiin sitä muutosta tekemään, niin silloin me vedettiin aika tiukasti niin, että sosiaalityöntekijöiltä loppui melkein kokonaan se toimeentulotukityö, jolloin he itse joutui keksimään jotain muuta tekemistä, että se oli niinkö sosiaalityöntekijöille kriisi, että mitä he nyt tekee? Ja tavallaan siitä se niinkö lähdettiin, että he keksii ekaksi sen työn sisällön itselleen, että se onkin oikeasti jotain muuta. Ja tavallaan se vanha työnkuva sit irtoaa oikeastaan ohjaajille. Ja nyt ollaan siinä vaiheessa, että on palautettu sitä toimeentulotukea sinne, että se on yks työväline, että kun ne tietää ne muutkin, niin nyt ne käyttää myös toimeentulotukea. (Ä, johto)*

*Silloin, kun perustoimeentulotuki heille kokonaan siirty, niin tietty ensimmäinen oli se, et kuin me pärjätään, et sosiaalityöntekijät nyt sit. Ja sitten kyllä me on jouduttu aika paljon sitä keskustelua käymään, et okei, et vaikka se perustoimeentulotuki siirty etuuskäsittelijöille, niin sosiaalityöntekijän täytyy olla kumppanina, eli on vastuusosiaalityöntekijä. (U, johto)*

*Osa sosiaalityöntekijöistä tekee ihan vieläkin jonkin verran myöskin norminmukaisia päätöksiä, koska he jotenkin niinkö kokee sen kaikesta puheesta ja ohjeistuksesta huolimatta, että he käyttää sitä ikään kuin välineenä siinä saada asiakas*

---

*paikalle. Se on meillä selkeästi vähentynyt perustoimeentulotuen käsittely sosiaalityöntekijöiden toimesta, mutta sitä tapahtuu edelleenkin. Ja kyllä tavoitteena on edelleenkin se, että se vähenisi vieläkin. – – Mut siinä on isoja sellaisia työntekijän itsemääräämisoikeuteen ja ammatilliseen professioon liittyviä kysymyksiä, että nää ei ole ollenkaan silleen pelkällä ohjeistuksella olevia ja meneviä asioita. (O, johto)*

*Se on kuitenkin tehty selväks kaikille, että se kirjallinen laskennallinen toimeentulokyky mikä on ihan pelkkää perusturvaa ni se kuuluu etuuskäsittelyyn, mutta jos sosiaalityöntekijä, sosiaaliohjaaja haluaa tehdä ni ei sitä kielletä, mutta pääsääntöisesti näin on. (V, johto)*

*Mun haave on, että kaikki menis – – ja mitä mä oon sanonut, niin se on, että kaikki päätökset menis niinkö, että peruspäätökset olis kirjallisina, ja sosiaalityöntekijät miettis – –, että se menis siihen, mutta se on vähän vielä. (I, johto)*

Miltei kaikissa kunnissa koettiin, että sosiaalityöntekijät tekevät aiempaa vähemmän toimeentulotuen päätöksiä. Valtakunnallisesti on todettu, että ainakin osalla sosiaalityöntekijöistä ja sosiaaliohjaajista toimeentulotukityöhön kuluva työaika on vähentynyt (Blomgren & Kivipelto 2012, 52). Tutkimuskunnissa sosiaaliohjaajien tilanne tosin vaihtelee; muutamassa kunnassa toimenkuvaan kuuluu selkeästi toimeentulotukipäätösten, myös laskennallisten, tekeminen. Toisissa kunnissa sosiaaliohjaajat tekevät perustoimeentulotuen päätöksiä vain tarvittaessa. Ammattiryhmittäistä työnjakoa ei kuitenkaan pystytä aina noudattamaan, etenkin toimeentulotukihakemusten käsittelyn määräaika aiheuttaa sen, että tilanteen vaatiessa kaikki työntekijät valjastetaan tekemään perustoimeentulotukipäätöksiä.

*Onhan meillä puolestaan tää toinen resurssikysymys, että kun etuuskäsittelijöillä jonot kasvaa, niin silloin me täällä hälytetään kaikkia tekemään niitä toimeentulotukea, että nää vähän vesittyy aina nää meidän hyvät suunnitelmat, että tavallaan lainmukaisella tasolla yritetään kuitenkin pysyä käsittelyajoissa. (O, johto)*

*Etuuskäsittelijä tekee kirjallista, sit tää yks sosiaalityöntekijä, joka on sosionomi, sille saa aikoja, mut sitten jotka tehään lastensuojelua, niin tehään niitä omia asiakkaita. Mutta silloin kun on poikkeustila, niin silloin ei auta kattoo niin tarkasti. (A, johto)*

Johdon haastattelujen pohjalta näyttää siltä, että päätöksenteko laskennallisen ja täydentävän toimeentulotuen osalta on siirtymässä enenevästi etuuskäsittelijöille. Kuntien omat soveltamisohjeet määrittävät usein tarkasti, millaisia menoja ja mihin summaan asti täydentävästä toimeentulotuesta voidaan myöntää, jolloin päätöksenteossa ei koeta tarvittavan harkintaa. Ehkäisevän toimeentulotuen ajatellaan sen sijaan edellyttävän sellaista harkintaa, että siihen liittyvä päätöksenteko on pääasiallisesti sosiaalityön-



tekijöillä. Toisaalta haastatteluissa tuotiin myös esille, että rajanveto täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen välillä on usein nimellinen; samoja menoja voidaan tarvittaessa korvata kummallakin tukimuodolla (ks. Susan Kuivalaisen ja Peppi Saikun artikkeli tässä kirjassa).

### Toimeentulotukipäätösten määrä ja jakautuminen ammattiryhmittäin

Kahdeksasta tutkimuskunnasta saimme tiedon tehdyistä toimeentulotukipäätöksistä ammattiryhmittäin ajalla 1.1.2012–30.6.2012 (taulukko 4). Yhteensä kunnissa tehtiin puolen vuoden aikana noin 100 000 toimeentulotukipäätöstä. Osassa kuntia mukana oli vain aikuissosiaalityössä tehdyt päätökset, osassa myös esimerkiksi lastensuojelussa tehdyt päätökset. Sosiaalityöntekijöiden osuus päätöksistä oli noin 19 prosenttia johtavat sosiaalityöntekijät mukaan lukien, sosiaaliohjaajien noin 8 prosenttia, etuuskäsittelijöiden noin 71 prosenttia ja muiden työntekijöiden noin 1 prosentti.

**Taulukko 4. Toimeentulotukipäätökset ammattiryhmittäin kahdeksassa tutkimuskunnassa 1.1.2012–30.6.2012.**

Työntekijäryhmä	Päätökset N	%
Johtavat sosiaalityöntekijät	1254	1,3
Sosiaalityöntekijät	18033	18,1
Sosiaaliohjaajat	8226	8,3
Etuuskäsittelijät	70747	71,2
Muut työntekijät	1104	1,1

Kuntien välillä oli suuria vaihteluita siinä, miten päätösmäärät jakaantuivat. Johtavien sosiaalityöntekijöiden osuus päätöksistä vaihteli 0:n ja 4 prosentin välillä. Osassa kuntia ei ole johtavia sosiaalityöntekijöitä, ja osassa he eivät tee toimeentulotukipäätöksiä. Sosiaalityöntekijöiden osuus päätöksistä vaihteli 0,1:n ja 97 prosentin välillä. Myös etuuskäsittelijöiden osuus vaihteli suuresti, se oli 4–82 prosenttia. Sosiaaliohjaajien päätösmäärissä oli vähemmän vaihtelua: 3–21 prosenttia. Kaikissa kunnissa ei myöskään ole sosiaaliohjaajia. Muita työntekijäryhmiä mainittiin vain parissa kunnassa, ja heidän osuutensa päätöksistä oli hyvin pieni.

Ääripäät sosiaalityöntekijöiden ja etuuskäsittelijöiden osuuksissa edustavat kahta erilaista toimintamallia. Yhdessä kunnassa etuuskäsittelijä on vasta aloittanut, kun taas

toisessa kunnassa etuuskäsittelijöillä on perinteisesti laajat päätösoikeudet. Kun näitä kahta kuntaa ei oteta huomioon ja kun mukana ovat johtavien sosiaalityöntekijöiden päätökset, sosiaalityöntekijöiden osuus päätöksistä sijoittuu 9:n ja 42 prosentin välille. Etuuskäsittelijöiden osuus sijoittuu 54:n ja 82 prosentin välille.

Haapolan ja Kauppinen (2007, 26) tutkimuksessa yhdessätoista kaupungista sosiaalityöntekijöiden osuus toimeentulotukipäätöksistä vaihteli 10:n ja 66 prosentin välillä vuonna 2005. Keski-Suomessa vuonna 2007 tehdyn selvityksen mukaan päätösmäärät jakautuivat miltei tasan, jos kunnassa työskenteli vain sosiaalityöntekijöitä ja etuuskäsittelijöitä. Sosiaaliohjaajat saattoivat vähentää sosiaalityöntekijöiden osuutta päätöksistä. Jos päätösten tekeminen ei kuulunut sosiaaliohjaajan toimenkuvaan, siirtyi osuus päätöksistä sosiaalityöntekijöille, ei etuuskäsittelijöille. (Närhi ym. 2008, 38.)

Kuusikko-kuntien aikuissosiaalityön kartoituksessa kaikissa neljässä kaupungissa, joista tiedot saatiin (Helsinki, Espoo, Vantaa ja Tampere), etuuskäsittelijät tekivät vähintään puolet toimeentulotukipäätöksistä. Osuus vaihteli 50:n ja 69 prosentin välillä. Sosiaalityöntekijöiden osuus päätöksistä oli 17–28 prosenttia ja sosiaaliohjaajien 17–20 prosenttia. Johtavien sosiaalityöntekijöiden osuus vaihteli 1:n ja 14 prosentin välillä kaupungista riippuen. Muiden työntekijäryhmien osuus jäi pieneksi, maksimissaan yhteen prosenttiin. Kaikissa Kuusikko-kunnissa sosiaalityöntekijät tekivät edelleen enemmän päätöksiä kuin sosiaaliohjaajat. (Borg 2011, 30–31.)

Tulokset viittaavat siihen, että tutkimuskunnissa olisi keskitetty päätöstyötä etuuskäsittelijöille hieman enemmän kuin suurimmissa kaupungeissa. Toisaalta vaihteluvälit työntekijöiden päätösmäärien osuuksissa ovat suurempia, mikä johtunee ainakin siitä, että mukana on hyvin erikokoisia kuntia. Tutkimuskunnista kahdessa sosiaaliohjaajat tekivät enemmän päätöksiä kuin sosiaalityöntekijät, ja kahdessa kunnassa osuudet olivat miltei yhtä suuret. Tulokset kertovat myös siitä, että kunnissa on hyvin vaihtelevasti edetty polulla kohti etuuskäsittelyn vahvistamista; toisissa tämä on vallitseva käytäntö, toisissa ei vielä. Toisaalta päätösmäärät eivät anna koko kuvaa tilanteesta; esimerkiksi sosiaalityöntekijöiden pieni osuus päätöksistä voi kertoa pikemmin siitä, ettei kuntaan ole yrityksistä huolimatta saatu päteviä sosiaalityöntekijöitä, kuin tietoisesta linjauksesta siirtää toimeentulotuen päätöksenteko muille ammattiryhmille.

Työntekijöille tehdystä sähköisessä kyselyssä kysyimme eritasoisten toimeentulotuen päätösten tekemistä ammattiryhmittäin. Kyselyssä kysyttiin, montako toimeentulotukipäätöstä vastaaja oli tehnyt syyskuussa 2012 ja miten usein he olivat kyselyä edeltäneen viikon aikana tehneet eritasoisia toimeentulotuen päätöksiä (taulukko 5). Tulokset vahvistavat kuvaa siitä, että toimeentulotukityö on tällä hetkellä merkittävässä määrin etuuskäsittelijöiden harteilla. Keskimäärin työntekijät olivat tehneet syyskuussa 65 toimeentulotukipäätöstä. Etuuskäsittelijät olivat tehneet keskimäärin 103 päätöstä, joka on noin viisi kertaa suurempi kuin sosiaalityöntekijän keskimäärin tekemien toimeentulotukipäätösten määrä (21). Sosiaaliohjaajat olivat tehneet keskimäärin muutama toimeentulotukipäätöksen enemmän kuin sosiaalityöntekijät (28). Päätösmäärissä oli suuria vaihteluja niin ammattiryhmittäin kuin kunnittainkin.

**Taulukko 5. Eritasoisten toimeentulotukipäätösten tekeminen viikon aikana ammattiryhmittäin, (n).**

	Päivittäin	Pari kertaa viikossa	Viikoittain	Ei kertaakaan
<b>Perustoimeentulotuesta</b>				
Kaikki	90	13	11	37
Sosiaalityöntekijä	8	9	7	27
Sosiaaliohjaaja	7	2	2	8
Etuuskäsittelijä	75	2	2	2
<b>Täydentävästä toimeentulotuesta</b>				
Kaikki	48	43	36	24
Sosiaalityöntekijä	12	18	18	6
Sosiaaliohjaaja	4	7	4	4
Etuuskäsittelijä	32	18	14	14
<b>Ehkäisevästä toimeentulotuesta</b>				
Kaikki	2	13	31	101
Sosiaalityöntekijä	2	8	24	22
Sosiaaliohjaaja	1	5	4	9
Etuuskäsittelijä	0	0	4	9

Valtaosa etuuskäsittelijöistä teki päivittäin päätöksiä perustoimeentulotuesta eli ns. laskennallista toimeentulotukityötä. Merkittävä osa heistä teki päivittäin päätöksiä myös täydentävästä toimeentulotuesta; vain pieni osa ei ollut tehnyt viikon aikana kertaakaan päätöstä täydentävästä toimeentulotuesta. Etuuskäsittelijöiden työ ei näin ollen koske ainoastaan perustoimeentulotukea, vaan usein myös täydentävää toimeentulotukea. Ehkäisevästä toimeentulotuesta päättäminen on etuuskäsittelijöillä harvinaisempaa.

Tulokset osoittavat, että sosiaalityöntekijät tekevät selkeästi vähemmän päätöksiä perustoimeentulotuesta. Noin puolet vastanneista sosiaalityöntekijöistä ei ollut tehnyt viikon aikana kertaakaan päätöstä perustoimeentulotuesta. Merkille pantavaa on, että vastaajien joukossa on niitäkin sosiaalityöntekijöitä, jotka tekevät päivittäin perustoimeentulotuen päätöksiä. Myös sosiaaliohjaajista osa tekee päivittäin laskennallista toimeentulotukityötä. Sosiaalityöntekijöiden tekemä toimeentulotukityö painottuu täydentävään ja etenkin ehkäisevään toimeentulotukeen. Viikoittain päätöksiä ehkäisevästä toimeentulotuesta oli tehnyt hieman yli puolet vastanneista sosiaalityöntekijöistä. Myös sosiaaliohjaajista yli puolet oli tehnyt viikon aikana päätöksiä ehkäisevästä toimeentulotuesta.

### Kokemukset toimeentulotukityöstä

Edellä käsiteltiin johdon linjauksia toimeentulotukityön tehtäväjakoon ja toimeentulotukipäätösten jakautumista ammattiryhmittäin. Työntekijöiden kyselyssä ja haastatteluissa pyrimme saamaan kuvaa siitä, miten työntekijät kokevat tämänhetkisen tilanteen. Kyselyssä esitetyt väittämät näkyvät taulukossa 6.

**Taulukko 6. Työntekijöiden näkemyksiä toimeentulotukityöstä, % (n = 148–151).**

	Täysin samaa mieltä	Osittain samaa mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Osittain eri mieltä	Täysin eri mieltä
Työnjako toimeentulotukityössä ei ole riittävän selkeää.	9	26	20	36	10
Työni keskittyy liikaa rutiininomaiseen perustoimeentulotuen myöntämiseen.	15	26	14	23	23
Toimeentulotuen myöntämisestä on tullut liian mekaanista.	17	42	18	20	3
Toimeentulotuki on tällä hetkellä liian irrallaan sosiaalityöstä.	9	29	18	32	13

Vajaat puolet (46 %) vastanneista työntekijöistä koki, että työnjako toimeentulotukityössä on riittävän selkeä ja reilu kolmannes koki, ettei se ole riittävän selkeä. Työntekijöiden haastatteluissa työnjaon epäselvyyttä toimeentulotukityön osalta ei tuotu juurikaan esille. Epäselvyydet saattoivat liittyä johonkin käynnissä olevaan muutokseen, jossa eri ammattiryhmien toimenkuvat olivat kaiken kaikkiaan tarkentumatta.

---

*Meillä tää sosiaaliohjauksen ja sosiaalityön se roolit ja ylipäättänsä työnjako, se on aika kesken meillä täällä, että miten sitä tehtäis, joten mä en nyt osaa hirveen tarkkaan, nyt tehdään vähän, mitä eteen tulee. (T, sosiaaliohjaaja)*

*Mä oon nyt sosiaalityöntekijä ja teen tuota vammaispalvelua. Ja siinä on ollu aikaisemmin tällä vammaispalvelutyöntekijällä eläkeläisten ja yksinäisten, nimenomaan eläkeläisten, toimeentulotuki, mut se on nyt vielä vähä mietinnällä, että mitenkä tää jaetaan, mut mä oon nyt niitä tehny kuitenkin tossa vielä. (I, sosiaalityöntekijä)*

Noin 40 prosenttia vastaajista koki, että heidän työnsä keskittyy liikaa rutiininomaiseen perustoimeentulotuen myöntämiseen. Erityisesti etuuskäsittelijät, jotka useimmassa kunnassa tekevät ainoastaan perustoimeentulotuen päätöksiä, kokivat työnsä olevan liian rutiininomaista. 60 prosenttia etuuskäsittelijöistä oli väitteen kanssa täysin tai osittain samaa mieltä. Sosiaalityöntekijöistä noin joka viides koki, että työ keskittyy liikaa perustoimeentulotuen myöntämisen.

*Se työnjako on ehkä nyt ajautunut siihen, että sitä on aika paljon sitä perustoimeentulotukeakin, että vois olla ehkä enemmän niin, että perustoimeentulotuki pyörisikin ihan ominensa ja sitten tavattais asiakkaita. (T, sosiaaliohjaaja)*

*Ehkä se tekee vähän mielekkäämpää tästä etuuskäsittelijän työstä, että se ei oo aina vaan sitä samaa perustoimeentulotukee. (Ä, etuuskäsittelijä)*

Kyselyssä työntekijöitä pyydettiin myös arvioimaan, paljonko toimeentulotuki vie heidän työajastaan. Sosiaalityöntekijöiden arvioiden mukaan työajasta keskimäärin noin viidennes (22 %) kului toimeentulotukeen. Sosiaaliohjaajat käyttivät toimeentulotukeen keskimäärin selvästi enemmän työaikaansa, vajaa puolet (45 %). Etuuskäsittelijöillä toimeentulotuki muodosti keskimäärin suurimman osan työajasta (91 %). Arviot kuitenkin vaihtelivat suuresti vastaajan mukaan; sosiaalityöntekijöillä 0–70 prosenttia, sosiaaliohjaajilla 0–90 prosenttia ja etuuskäsittelijöillä 20–100 prosenttia.

Enemmistö vastaajista (59 %) koki toimeentulotuen myöntämisestä tulleen liian mekaanista, ja reilun kolmanneksen mielestä toimeentulotuki on liian irrallaan sosiaalityöstä (taulukko 6). Haastattelujen perusteella toimeentulotuen mekaanisuus ja irrallisuus sosiaalityöstä voidaan liittää ainakin kirjallisen asioinnin yleistymiseen. Ihmisten yksilöllinen kohtaaminen ja palveleminen on vaikeaa, jos asiakkaita ei tavata.

*En halua käyttää provosoivia sanoja, mutta että kun tulee käyttöön erilaiset tämmöiset mahdollisuudet hakea toimeentulotuki kirjallisesti, niin sitä kauemmas työntyy ne ihmiset ja niitten elämän tilanne ja niitten elämäntilannesotkut ja sitä selkeämmäks muuttuu sitten se toimeentulotukimenettely ja tavallaan sosiaalitoimistossa ollaan silloin kaukana ihmisten elämästä. (T, sosiaalityöntekijä)*

---

Toisaalta mekaanisuus voi viitata myös siihen, että toimeentulotuesta koetaan tulleen osalle asiakkaista pysyvä tulonlähde, ”palkka”, jonka myöntämisen ehtoja tulisi tarkastella kriittisemmin, erityisesti nuorten kohdalla (ks. Susan Kuivalaisen ja Peppi Saikun artikkeli tässä kirjassa).

## Pohdintaa tehtäväkuvista

Sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien välinen työnjako on viime vuosina ollut keskeinen kysymys sosiaalityössä (ks. esim. Sarvimäki & Siltaniemi 2007; Kananoja ym. 2007). Nykyinen sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien välinen työnjako ei täysin vastaa kyseisten ammattien sisältämiä asiantuntijuus- ja osaamisalueita (Blomgren & Kivipelto 2012, 51). Myös tutkimuskunnissa todettiin, että raja ammattikuntien välillä on usein veteen piirretty viiva. Osassa paikkakuntia tehtäväkuvia ja työnjakoa on linjattu tarkemmin.

Toimeentulotukityössä työnjako sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien välillä toteutuu eri tavoin eri kunnissa. Joissakin kunnissa sosiaaliohjaajat keskittyvät ohjaus- ja kartoitustyöhön, eikä perustoimeentulotuen käsittely ole tehtävänä keskeinen. Toisissa taas toimeentulotukityö muodostaa merkittävän osan sosiaaliohjaajan työstä. Sosiaalityöntekijöiden tehtäväkuva toimeentulotukityössä on yhdenmukaisempi, ainakin linjauksissa. Heille kuuluu pääasiallinen vastuu suunnitelmallisesta ennaltaehkäisevästä toimeentulotuesta, ja laskennallisen toimeentulotuen osuutta pyritään minimoimaan. Käytännössä, haastattelujen ja kyselyn perusteella, työntekijäkohtainen ja paikkakuntakohtainen vaihtelu on suurta.

Toimeentulotukityö määrittyy kuitenkin tämän tutkimuksen pohjalta ensisijaisesti etuuskäsittelijöiden työksi. Etuuskäsittelijöiden toimenkuva toimeentulotukityössä on laajentumassa niin toimeentulotuen päätöksenteossa kuin muussa työskentelyssä. Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön tehtävärakennesuosituksen mukaan aikuisten sosiaalipalveluissa toimeentulotuen maksaminen ja mahdollinen takaisinperintä tapahtuvat etuuskäsittelyn kautta. Mikäli asiakkaan tilanteessa on kysymys muusta kuin lyhytaikaisesta tai tilapäisestä toimeentulotuen tarpeesta, tulee hänet ohjata sosiaaliohjaajan tai sosiaalityöntekijän luokse. (Sarvimäki & Siltaniemi 2007, 40.)

Nykytilanteessa etuuskäsittelijöiden vastuulla näyttää olevan toimeentulotukiasiakkaiden enemmistön palvelu, myös pitkäaikaisasiakkaiden. Heille on siirretty enenevästi vastuuta niin laskennallisen kuin täydentävänkin toimeentulotuen valmistelusta ja päätöksenteosta. Samalla heidän tulisi pystyä tunnistamaan asiakasvirrasta ne asiakkaat, jotka tarvitsevat sosiaalityön tai -ohjauksen palveluja. Etenkin pienemmissä kunnissa etuuskäsittelijöillä näyttää haastattelujen mukaan perinteisesti olleen enemmän ”valtaa ja vastuuta”. Tällöin tilanne on kuitenkin ollut se, että asiakkaat ovat asioineet henkilökohtaisesti etuuskäsittelijän luona ja ovat voineet siinä keskustellen tuoda esille tilannettaan. Myös yhteistyö sosiaalityöntekijöiden kanssa on usein ollut tiiviimpää pienessä työyksikössä. Nyt kirjallisen etuuskäsittelyn yleistyessä asiakastilanteiden ja -tarpeiden riittävä ja oikea-aikainen tunnistaminen muuttuu entistä enemmän hake-

---

muspapereiden kautta tapahtuvaksi, myös pienemmissä kunnissa. Tämä jos jokin vaatii asiantuntemusta ja osaamista.

*Enemmin minä ainakin haluaisin henkilökohtaisesti luopua näin laajasta harkintavallasta, ettei mun tarvis hirveästi niinku, siis koska se kirjallinen menettely ei oo omiaan siihen, että käyttäisin niin laajaa harkintavaltaa. Se on ristiriidassa siihen. (T, etuuskäsittelijä)*

*Kyllähän se edellyttää heiltäkin sitä tietyn tyyppistä ammatillista otetta, et se ei ole mitään pelkkää toimistotyötä, se ei oo vaan sitä etuuden laskemista. Vaan niit asiakkaita pitää kohdata. Mut ett jos sitä ei ois, jos ei tapaa niitä asiakkaita, niin ei he pelkkien kirjallisten hakemusten perusteella ohjautus. (N, johto)*

Etuuskäsittelijät eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti ole sosiaalialan työntekijöitä vaan toimistotyöntekijöitä. Näin ollen kelpoisuusvaatimuksena on useimmiten kaupallinen koulutus. Haastattelujen mukaan etuuskäsittelyn henkilökunta muodostaa usein varsin sekalaisen seurakunnan esimerkiksi kunnan muista tehtävistä siirtyneistä ja pitkän linjan konkareista. Johdon haastatteluissa pohdittiinkin, pitäisikö etuuskäsittelijöiden kelpoisuusvaatimuksia miettiä myös valtakunnan tasolla. Yhdellä tutkimuspaikkakunnalla etuuskäsittelijöiksi palkataan enenevästi sosiaaliohjaajan koulutuksen saaneita henkilöitä.

## Johtopäätökset

Toimeentulotukityön keskeiset piirteet ja kehityssuunnat näyttävät tutkimuskunnissa hyvin samanlaisilta kuin kuudessa suurimmassa kaupungissakin; toimeentulotukihakemusten käsittely ja päätöksenteko ovat siirtyneet pääosin etuuskäsittelijöille, sosiaaliohjaajat ovat tulleet uutena ryhmänä mukaan toimeentulotukityöhön, ja kunnissa joudutaan priorisoimaan, kuka pääsee syvällisen sosiaalityön asiakkaaksi (ks. Borg 2011, 37–38).

Toimeentulotukityö näyttää organisoituvan yhä vahvemmin kirjalliseksi etuuskäsittelyksi. Kaikissa tutkimuskunnissa tavoitteena on siirtää entistä enemmän asiakkaita kirjalliseen etuuskäsittelyyn. Etuuskäsittelystä on tullut normi, vallitseva tapa, jota ei kyseenalaisteta – ainakaan nykyisillä asiakasmäärillä ja aikarajoilla. Kunnan sisällä etuuskäsittelyn vahvistaminen voi tuoda tiettyä yhdenmukaisuutta ja tasa-arvoa asiakkaiden saamaan palveluun toimeentulotuen osalta. Keskeinen kysymys on, miten varmistaa, että sosiaalityön tai -ohjauksen palvelua tarvitsevat toimeentulotuen asiakkaat saavat sitä. Kun enemmistö asiakkaista asioi vain kirjallisessa etuuskäsittelystä, on etuuskäsittelijöille siirtynyt huomattavasti vastuuta ja valtaa asiakkaiden palvelutarpeiden ja tilanteiden tunnistamisessa.

Tutkimuskunnissa on kehitelty menettelytapoja ja rakenteita sosiaalityötä tai -ohjausta tarvitsevien asiakkaiden poimintaan ja valikointiin. Etenkin uusien toimeentulo-

tuen hakijoiden ja nuorten tilanteisiin pyritään puuttumaan nopeasti. Myös tiimimallisilla organisointitavoilla pyritään ylittämään ja yhdistämään kuilua etuuskäsittelyn ja sosiaalityön välillä. Pyrkimyksenä on lisätä vuoropuhelua ja yhteistyötä etuuskäsittelijöiden ja sosiaalialan ammattilaisten välillä. Vaikka yhteistyön koetaan usein parantuneen tiimimallisessa työskentelyssä, ollaan joissakin kunnissa myös harkitsemassa etuuskäsittelyn irrottamista erilliseksi keskitetyksi toiminnaksi. Taustalla on toiminnan tehostamisen tavoite, erityisesti toimeentulotuen käsittelyajoissa pysymisen vuoksi. Kirjallinen etuuskäsittely voi edistää määräajoissa pysymistä (ks. Valvira 2012, 26).

Vaikka linjaus on, että laskennallinen toimeentulotuki hoidetaan puhtaasti etuuskäsittelyssä, ei se useimmissa tutkimuskunnissa ole vielä todellisuutta. Johdon haastattelujen mukaan sosiaalityöntekijöillä näyttää usein olevan professionaalista valtaa pitää toimeentulotukityötä hallussaan niiltä osin kuin se kunkin työntekijän näkemyksen mukaan hänelle kuuluu. Muiden ammattiryhmien, sosiaaliohjaajien ja etuuskäsittelijöiden, asema jää epäselväksi. Vaikutelmaksi jää, että heillä on vähemmän mahdollisuuksia vaikuttaa oman toimenkuvansa muotoutumiseen toimeentulotukityössä. Etuuskäsittelijöiltä nouseekin esille jopa huolta siitä, että heillä on liikaa vastuuta toimeentulotuesta ja sen asiakaskunnasta.

Toimeentulotukityön organisointia, rakenteita ja työnjakoa näyttää voimakkaasti ohjaavan toimeentulotukihakemusten käsittelyn määräaika koskeva lainsäädäntö. Määräaika itsessään pidetään kunnissa tärkeänä ja hyvänä asiana muun muassa asiakkaan oikeusturvan kannalta. Paluuta entiseen ”villiin menoon” ei nähdä mahdolliseksi. Ongelmia syntyy, kun määräajasta tulee tai on tullut ensisijainen toimintaa ohjaava periaate.

*Toimeentulotuki vie ne massat, että se on vaan hoidettava siinä seitsemässä päivässä. Ja sitten kunnat tekee niitä ratkaisuja, että ne laittaa sitten jonain päivänä kaikki sosiaalityöntekijät hakkaamaan näitä päätöksiä, että sitä aikaa ei jää siihen. – – Toimeentulotukilaki on niin vahva suhteessa sitten, että se sosiaalityö ei näy sieltä. Siis kun siinä ei ole käsittelyaikaa, eikä sitä pysty sillä tavalla tuotteistamaan ainakaan lainsäädännön kannalta, että mitä se palvelu on, mitä on annettava?*

Ensisijaisten etuuksien toimimattomuus on tehnyt toimeentulotuesta yhä useamman pienituloisen henkilön pitkäaikaisen tulomuodon (ks. esim. Hiilamo ym. 2004; Parpo & Moisio 2006). Toimeentulotukityön näkökulmasta kunnissa koetaan kohtuuttomaksi, ettei muissa, ensisijaisissa, etuuksissa ole vastaavia käsittelyaika-ajajia.

*Nää muut etuudet ja palvelut saatas toimimaan ja justiinsa tää mielettömyys, että toimeentulotukeen tehään määräaika, mikä sinällään on ihan hyvä. Mä en ollenkaan siis, kyllä pitää seitsemäs päivässä asiakkaan saada niin ku vastaus ja tarvittaessa sitä, se viimesijainen turva. Mutta, et minkäänlaisii määräaikoja ja muita ei oo meidän muussa palvelujärjestelmässä, mikä just jättää asiakkaan siihen tilanteeseen.*

Toimeentulotukityön organisoinnissa puhaltavat samat tuulet kuin hallinnon kehittämisessä yleensäkin. Toiminnan tehokkuus ja tuloksellisuus ovat nousevia johtotähtiä.



---

Tämä tarkoittaa usein toiminnan yhdenmukaistamista: standardointia ja segmentointia. On ymmärrettävää, että nykyisillä asiakasmäärillä ja henkilöstöresursseilla on toimeentulotuen asiakaskunnasta ja sen palvelutarpeista vaikea saada kuvaa ilman tällaisia menetelmiä. On myös selkeästi tiedostettava ne vaarat, jotka toimintatapaan sisältyvät; osa asiakkaista voidaan segmentoida ulos palvelusta. Näinhän on tapahtunut työ- ja elinkeinohallinnossakin (ks. TEM 2009).

Sosiaalityön ja toimeentulotuen suhde on aina jännitteinen. Toisaalta (aikuis)sosiaalityön kehittämisen näkökulmasta on tietoisesti haluttu eroon rutiininomaisesta toimeentulokityöstä. Toisaalta sosiaalityöntekijät usein näkevät toimeentulotuen ja etenkin sen harkinnanvaraisen osuuden keskeisenä työkalunaan sosiaalityössä. (Ks. esim. Karjalainen 2004; Kangas 2011; Blomgren & Kivipelto 2012; Susan Kuivalaisen ja Peppi Saikun artikkeli tässä kirjassa.) Vaikka kirjallisen etuuskäsittelyn koetaan tuoneen lisää aikaa ja mahdollisuuksia sosiaalityöhön, ei se välttämättä ole näkynyt sosiaalityön vahvistumisena. Yksi haastatelluista sosiaalityöntekijöistä kuvaa tilannetta näin:

*Oon aina haaveillut siitä silloin työuran alussa, että toimeentulotuki eriytyis vahvemmin toimistoihmisten tehtäväksi ja sosiaalityölle tulis tilaa toisella tavoin ja nyt, kun on alettu puhua tästä toimeentulokityöstä ja varsinkin [kunnassa] on ansiokkaalla tavalla toimistoväki ottanut toimeentulotukimenettelyn omakseen, niin tapahtui semmoinen hassu aivan käänteinen asia, elikä ei avatakaan väyliä sosiaalityölle, vaan toimeentulokityö ikään kuin tulee sosiaalitoimiston päätehtäväksi ja sosiaalityö siirtyy marginaaliin.*

Tutkimuksen näkökulmana on ollut toimeentulokityö kunnissa. Pyrkimyksenä ei siten ole ollut saada kokonaiskuvaa aikuissosiaalityöstä. Näkökulma on kohdentanut tarkastelua paljolti etuuskäsittelyyn, koska sinne suurin osa toimeentulokityöstä näyttää sijoittuvan. Tutkimuksen aikana on kuitenkin herännyt hämmennys siitä, miten merkittävän osan etuuskäsittely muodostaa aikuissosiaalityöstä niin henkilöstöresursseiltaan, asiakasmäärältään kuin painoarvoltaan. Kärjistetysti voidaan kysyä: onko kysymys enää siitä, mikä on toimeentulokityön rooli aikuissosiaalityössä, vai pikemmin siitä, mikä on aikuissosiaalityön rooli etuuskäsittelyssä?

# Lähteet

- Ahola, Pasi – Arajärvi, Pentti – Kananoja, Aulikki (toim.) 2010: Yhteiset vai ostetut? Sosiaalipalvelut hyvinvoinnin ja osallisuuden tuottajina. Kalevi Sorsa-säätiön julkaisuja 5/2010.
- Ahvenius, Päivi 2012: Sosiaalityön erityispiirteet pienessä kunnassa. Teoksessa Minna Strömberg-Jakka – Teija Karttunen (toim.): Sosiaalityön haasteet. Tukea ammattilaisten arkeen. PS-kustannus.
- Autti, Lilli ja Soppela, Marja-Terttu 2007: Asiakkaan asialla. Mitä asiakkaat kertovat yhteydenotoillaan? Selvitys Helsingin sosiaaliasiamiesten toiminnasta vuonna 2006.
- Blomgren, Sanna ja Kivipelto, Minna 2012: Valtaistus. Valtakunnallinen aikuissosiaalityön kartoitus. Raportti 27/2012. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Borg, Pekka 2011: Kuuden suurimman kaupungin aikuissosiaalityö 2011. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 8/2011. Helsingin sosiaalivirasto, Espoon sosiaali- ja terveystoimi, Vantaan sosiaali- ja terveystoimi, Turun sosiaali- ja terveystoimi, Tampereen hyvinvointipalvelut, Oulun sosiaali- ja terveystoimi.
- Haapola, Ilkka ja Kauppinen, Timo M. 2007: Tukea talouslaman jälkeen. Toimeentulotuen saannin kesäto 2000-luvun alussa yhdessätoista kaupungissa. Päijät-Hämeen ja Itä-Uudenmaan sosiaalialan osaamiskeskus.
- Hiilamo, Heikki – Karjalainen, Jouko – Kautto, Mikko – Parpo, Antti 2004: Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. Tutkimuksia 139. Sosiaali- ja terveystoimen tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Jouttimäki, Päivi – Kangas, Seija – Saurama, Eija (toim.) 2011: Uudistuva ja voimaannuttava aikuissosiaalityö. Visio vahvasta aikuissosiaalityöstä -hankkeen loppuraportti. Työpapereita 2011:11. Socca Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus.
- Juhila, Kirsi 2008: Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön areenat. Teoksessa Arja Jokinen – Kirsi Juhila (toim.): Sosiaalityö aikuisten parissa. Vastapaino.
- Kananoja, Aulikki 1997: Murros on mahdollisuus: sosiaalityön selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveystoimen tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Kananoja, Aulikki – Lähteinen, Martti – Marjamäki, Pirjo – Laiho, Kristiina – Sarvimäki, Pirjo – Karjalainen, Pekka – Seppänen, Marjaana 2007: Sosiaalityön käsikirja. Tietosanoma.
- Kangas, Seija 2011: Aikuissosiaalityön asiakkaat tänään. Teoksessa Päivi Jouttimäki – Seija Kangas – Eija Saurama (toim.): Uudistuva ja voimaannuttava aikuissosiaalityö. Visio vahvasta aikuissosiaalityöstä -hankkeen loppuraportti. Työpapereita 2011:11. Socca Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus.
- Karjalainen, Jouko 2004: Toimeentulotuen myöntämiskäytännöt ja tilannekohtainen päätöksenteko. Teoksessa Heikki Hiilamo – Jouko Karjalainen – Mikko Kautto – Antti Parpo: Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. Tutkimuksia 139. Stakes.
- Karjalainen, Jouko – Hiilamo, Heikki – Raivio, Helka 2003: Harkinta toimeentulotuessa. Toimeentulotuen muutosten arvioinnin väliraportti. Stakes Aiheita 19/2003. Stakes.
- Karjalainen, Jouko ja Raivio, Helka 2010: Toimeentulotuen jakolinjat. Teoksessa Sakari Hänninen – Eliina Palola – Maija Kaivonurmi (toim.): Mikä meitä jakaa? Sosiaalipolitiikka kilpailuvaltiossa. Teema 7. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Kotro, Helena 2008: Aikuissosiaalityön areenat. Kehittämishankkeen loppuraportti. Socom: Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus.
- Laki toimeentulotuesta 1412/1997.
- Mäntysaari, Mikko 2006: Syrjiikö sosiaalityö? Teoksessa Tuula Helne – Markku Laatu (toim.): Vääryyskirja. Kela.
- Nummela, Tuija 2011: Asiakkaan asema ja oikeuksien toteutuminen aikuissosiaalityössä. Dissertations in Social Sciences and Business Studies No 17. Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta.
- Närhi, Kati – Karjalainen, Juhani – Valppu-Vanhanen, Anne 2008: Aikuissosiaalityötä paikantamassa. Alkukartoitus aikuissosiaalityön kehittämishankkeeseen osallistuvien kuntien aikuissosiaalityön resursseista, rakenteista ja epäkohdista Keski-Suomen maakunnassa. Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, raportteja 12.

- 
- Parpo, Antti ja Moisio, Pasi 2006: Toimeentulotuen saannin kesto ja dynamiikka Suomessa 1992–2003. Yhteiskuntapolitiikka 71:2, 121–133.
- Raunio, Kyösti 2000: Sosiaalityö murroksessa. Gaudeamus.
- Roivainen, Irene 2008: Yhteisölähtöisen otteen paikka aikuissosiaalityössä. Teoksessa Arja Jokinen – Kirsi Juhila (toim.): Sosiaalityö aikuisten parissa. Vastapaino.
- Sarvimäki, Pirjo ja Siltaniemi, Aki (toim.) 2007: Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön tehtävärakennesuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:14. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM 1997: Toimeentulotukikokeilu 1995–1996. Loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 5. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM 2007: Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:11. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Strömberg-Jakka, Minna 2012: Miksi sossu ei tee mitään? Teoksessa Minna Strömberg-Jakka – Teija Karttunen (toim.): Sosiaalityön haasteet. Tukea ammattilaisten arkeen. PS-kustannus.
- TEM 2009: Henkilöasiakkuusstrategia. Loppuraportti 30.6.2009. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Valvira 2012: Toimeentulotuen määräaikojen noudattaminen. Valtakunnallinen valvontaohjelma 2012–2014. Valvontaohjelmia 3:2012. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto.

**Liitetaulukko 1. Miten usein olet tehnyt seuraavia asioita toimeentulotukiasiakkaiden kohdalla viimeisen viikon aikana? (n).**

Työtehtäviä toimeentulotuki-asiakkaiden kohdalla	Päivittäin			Pari kertaa viikossa / viikoittain			Ei kertaakaan		
	sostt	sohj	etuk	sostt	sohj	etuk	sostt	sohj	etuk
Asiakkaan neuvonta ja ohjaus ensisijaisissa sosiaaliturvaetuuksissa	16	12	35	34	8	39	5	0	4
Asiakkaan taloudellisen tilanteen kartoittaminen	19	13	46	26	7	15	9	0	18
Asiakkaan elämäntilanteen arviointi ja selvittäminen	35	14	25	15	6	30	3	0	23
Asiakkaan neuvonta ja ohjaus sosiaalipalveluissa	28	13	32	20	7	37	6	0	9
Asiakkaan neuvonta ja ohjaus terveyspalveluissa	4	2	0	37	13	28	13	5	48
Asiakkaan ohjaus kuntouttavaan työtoimintaan	2	1	1	31	5	0	21	13	75
Asiakassuunnitelmien tekeminen	10	4	1	36	9	0	9	7	76
Asiakassuunnitelmien seuranta ja arviointi	16	5	2	28	7	4	11	8	71
Kotikäynnit	0	0	0	18	7	0	35	12	76
Yhteistyöpalaverit	3	1	0	44	11	1	8	7	73

\*sosiaalityöntekijä (sostt) =55, sosiaaliohjaaja (sohj)=20 ja etuuskäsittelijä (etuk)=81.



123456



## 5 Mihin toimeentulotukea myönnetään ja miksi?

*Susan Kuivalainen, Peppi Saikku*

Viimesijainen taloudellinen tuki ja sosiaalityö ovat kytkeytyneet tiiviisti yhteen Suomessa. Taloudellisen avun roolista sosiaalityössä on aina kiistelty, ja se on alan yksi ikuisuuskyseminen. Osa on katsonut, ettei materiaalisen avun jakaminen kuulu sosiaalityöhön, osa on puolestaan nähnyt taloudellisen tuen sosiaalityön oleellisena työvälineenä. Suhdetta on kuvattu muun muassa vaikeaksi (Haapola & Mäntysaari 1997) ja viha-rakkaussuhteeksi (Blomgren ym. 2012). Kysymys on myös jakanut vahvasti ammattikuntaa (Kananoja 2013). Toiset ovat halunneet eroon rutiininomaisesta rahan jakamisesta. Toiset ovat korostaneet, että harkintaa käyttämällä toimeentulotuen avulla voidaan ottaa huomioon yksilölliset olosuhteet ja tukea ja kannustaa asiakasta. (Ks. esim. KM 1993.) Sosiaalityön ja taloudellisen tuen yhteys on heikentynyt etuuskäsittelyn yleistyessä, mutta taloudellinen avustaminen ja toimeentulotuen myöntäminen ovat edelleen aikuissosiaalityön keskeisintä toimintaa (Jouttimäki ym. 2011; Kotro 2008).

Etuuskäsittelijät ovat jo useamman vuoden, suurimmissa kaupungeissa tätä pidempäänkin, vastanneet enenevässä määrin toimeentulotuesta. Heidän näkemyksiään tuesta ja toimeentulotukityöstä on kuitenkin tutkittu vain vähän (Karjalainen ym. 2003; Karjalainen & Raivio 2010). Myöskään sosiaalityöntekijöiden näkemyksiä toimeentulotuesta ei ole tarkasteltu uudenaikaisessa tilanteessa. Yleisemminkin toimeentulotuen tilastopohja on vaatimaton, esimerkiksi täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntökohteista ei ole juurikaan tietoa.

Artikkelissa tarkastelemme, miten toimeentulotuen kanssa työskentelevät työntekijät näkevät ja kokevat toimeentulotuen sekä miten he käyttävät tukea ja kenelle he sitä myöntävät. Artikkelin alussa esittelemme nykyisen toimeentulotuen rakenteen ja sisällön. Tämän jälkeen siirrymme tarkastelemaan toimeentulotukityötä tekevien työntekijöiden ja työn organisoinnista vastaavien henkilöiden (johdon) kokemuksia ja näkemyksiä toimeentulotuen myöntämisestä ja sen tavoitteista. Artikkelin lopussa käsittelemme työntekijöiden näkemyksiä toimeentulotuen toimivuudesta ja toimenpiteistä, joilla toimeentulotuen tavoitteet pyritään toteuttamaan. Aineistona on yhdeksästä kunnasta kerätyt haastattelu- ja kyselyaineistot (ks. liite 1 ja 2).

### Toimeentulotuen rakenne ja harkinta

Toimeentulotuki muodostuu nykyään perustoimeentulotuesta, täydentävästä toimeentulotuesta sekä ehkäisevästä toimeentulotuesta. Perustoimeentulotuessa otetaan



---

huomioon perusosalla katettavat menot ja muut perusmenot, joita ovat kohtuullisen suuruiseksi katsotut asumismenot (mukaan lukien kotivakuutus ja taloussähkö) sekä vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot. Perusosa on laskennallinen oletus yksilön vähimmäistoimeentuloon kuuluvista, jokapäiväisen elämän menoista, kuten ruoasta ja vaatteista. Asiakkaalta ei vaadita perusosan menoista erillistä tositetta. Myös asumismenot kuuluvat perustoimeentulotuella katettaviin menoihin. Tuen myöntäjät eli kunnat määrittävät kohtuulliseksi katsottujen asumismenojen määrän (ks. lisää Heinonen 2010). Vähäistä suuremmiksi terveydenhuoltomenoiksi määritellään muun muassa lääkärin määräämät lääkkeet. Vähäiset terveydenhuoltomenot sisältyvät perusosaan, ja näillä tarkoitetaan reseptivapaita lääkkeitä sekä haava- ja sidostarvikkeita. (STM:n 2007, 69–70; STM 2013, 108–109.)

Toimeentulotuen suuruus määräytyy yksinkertaisimmillaan siten, että kotitalouden jäsenten perusosat ja kohtuulliset asumismenot lasketaan yhteen ja summasta vähennetään kotitalouden yhteenlasketut nettotulot. Vaikka perustoimeentulotuessa on kyse melko mekaanisesta laskelmasta, sisältyy senkin myöntämiseen merkittävää hallinnollista harkintaa ja päätösvaltaa. Oikeus toimeentulotukeen syntyy viranomaisen tosiasiallisen tilanteen pohjalta suorittaman tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Tuen saaminen edellyttää, että viranomainen toteaa tuen tarpeen olemassaolon (Raunio 2000, 158). Euromääräistä kohtuullisharkintaa sisältyy sekä huomioon otettaviin tuloihin että menoihin. Harkinnan rooli korostuu tilanteissa, joissa hakijan tuloissa on epäselvyyttä, elämäntilanteet monimutkaisia tai menot poikkeavia.

Perustoimeentulotuen lisäksi toimeentulotuen hakijalle on mahdollista myöntää täydentävää toimeentulotukea. Tukea voidaan myöntää silloin, kun hakijalla on erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvia menoja. Laissa mainitaan esimerkkeinä toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkuus, pitkäaikainen ja vaikea sairaus sekä lasten harrastustoimintaan liittyvät erityiset tarpeet. Täydentävässä toimeentulotuessa ei ole suljettu pois mitään menolajia, jos menot harkitaan asiakkaalle tarpeelliseksi (STM 2007, 73; STM 2013, 114). STM:n oppaassa (2007, 73; STM 2013, 115) ohjeistetaan, että täydentävää toimeentulotukea myönnettäessä tulee kiinnittää huomiota muun muassa siihen, auttaako tuki asiakasta työllistymään, saamaan ammattia tai välttymään laitossijoitukselta tai edistääkö se omatoimisuutta.

Ehkäisevä toimeentulotuki on nimensä mukaisesti ehkäisevää. Ehkäisevä toimeentulotuki perustuu aina yksilökohtaiseen harkintaan, sillä se on riippumaton siitä, onko henkilö tai perhe oikeutettu toimeentulotukilaskelman perusteella varsinaiseen (perus- ja täydentävään) toimeentulotukeen. Sen tavoitteina ovat asiakkaan syrjäytymisen ja pitkäaikaisen toimeentulotukiriippuvuuden ehkäiseminen sekä henkilön ja perheen sosiaalisen turvallisuuden ja asiakkaan omatoimisen suoriutumisen edistäminen. Laissa määritellään, että ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää muun muassa tuen saajan aktivointia tukeviin toimenpiteisiin, asumisen turvaamiseksi, ylivelkaantumisesta tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi sekä muihin tuen saajan omatoimista suoriutumista edistäviin tarkoituksiin.

Toimeentulotuen rakennetta muutettiin vuonna 2006 jakamalla se perustoimeentulotukeen ja täydentävään toimeentulotukeen (SK 1218/2005). Uudistuksen myötä

osa lisäosalla katettavista menoista siirtyi perustoimeentulotukeen ja osa täydentävään toimeentulotukeen. Samalla täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen välinen ero hämärtyi. Käytännössä monet asiat, jotka saattaisivat kuulua ennemminkin ehkäisevän toimeentulotuen piiriin, menevät täydentävänä toimeentulotukena ja päinvastoin (Karjalainen ym. 2003). Vaikka lakimuutoksesta on jo useampi vuosi, tuen myöntämisperusteet ovat edelleen epäselviä. Eräs haastatelluista kuvasi ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen välistä jakoa ”veteen piirretyksi viivaksi”.

Toimeentulotukipäätöksen tekee toimeentulotukilain mukaan kunta, ja laki antaa laajat mahdollisuudet täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämiselle. Lainsäädännön ja STM:n oppaan lisäksi toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjä ohjaa useimmissa kunnissa oma ohjeistus. Ohjeet ovat tärkeitä, koska niissä linjataan, minkälaisiin menoihin täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea myönnetään. Sen lisäksi niissä ohjeistetaan, minkälaisissa olosuhteissa ja minkä suuruisena tukea annetaan. Osa täydentävällä ja ehkäisevällä toimeentulotuella katettavista menoista on siten kunnan päättäjien ”normittamaa”. Soveltamisohjeet ovat usein lautakunnan tai jaoston hyväksymiä.

Suurimmassa osassa tutkimuskuntia etuuskäsittelijätkin voivat tehdä päätöksiä täydentävästä toimeentulotuesta silloin, kun siihen on ohjeistus eikä päätöksenteon nähdä edellyttävän erityistä harkintaa (ks. Peppi Saikun ja Susan Kuivalaisen artikkeli tässä kirjassa). Näihin menoihin viitataan käsitteillä ”mekaanisia”, ”selkeitä” ja ”ei harkintaa vaativia”. Tällaisina menoina mainitaan muun muassa päivähoitomenot, muuttokulut, hautausavustukset, vuokravakuudet ja lasten harrastusmenot. Osa täydentävästä toimeentulotuesta edellyttää sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan harkintaa. Harkinta koskenee pikemmin hakijan tarvetta tukeen kuin myönnettävän tuen määrää, johon kunnan ohjeet antavat ohjeellisen euromäärän.

*No kyl minust tää täydentävä ja ehkäisevä on melkein sama asia vaikka niis on nyt eri laki, et siinähan vähän joskus onkin ristiriitaa siinä, et kumpaa myönnetään, se ehkäisevä on vähän väljempi siinä, että siinä ei välttämättä tarvi sitä laskelmaa tehdä, että sitä voi jopa saada aika suurellakin tuloylijäämällä, että kyl mun mielest näillä, koska siinähan nyt kuitenkin esimerkiks täydentävääkin voi myöntää ihan mihin tahansa, että vaan tässä mietin, koska lakihan ei poissulje mitään asiaa, että kyllähän niillä on mahdollisuus tietysti niin kun varmaan parantaa ja auttaa sitä asiakasta selviytymään. (V, johto)*

*Toki se tarjoo mahdollisuuden myöntää lähes mitä vaan maan ja taivaan välistä. Sehän on, ehkäisevän toimeentulotuen osalta esimerkiks, lainsäätäjä on jättäny sen niin avoimeks, ett periaatteessahan me voidaan myöntää mitä tahansa. (N, johto)*

*[Kunnalla]on aika laajat ja tarkat semmoiset toimeentulotuen soveltamisohjeet, että siinä on sitä täydentävänkin osuutta jonkin verran ohjeistettu. Esimerkki vois olla joku lasten harrastusmenot, että [kunnassa] on näistä asioista, mitkä on tässä toimeentulotuen soveltamisohjeissa ohjeistettu, niin niistä voi ihan sitten etuuskäsit-*

---

*telijä tehdä päätöksen myös, vaikka se ois täydentävää. Ja niissä, missä ohjeistusta ei ole, niin sitten sosiaalityöntekijä päättää. (H, johto)*

*Etuuskäsittelijä saa tehdä semmoisen perusjutun, et mis ei tarvi mitään harkintaa käyttää esimerkiksi ihan, jos vuokravakuuteen myönnetään, et ei oo mitään, et asiakkaan tilanne vaatii sen vuokravakuuden myöntämisen ni saa myöntää ja muut tokuluihin ja hautauskuluihin ja tämmösiin mis ei tarvi käyttää mitään harkintaa. Mut sit esimerkiksi, jos siinä on selkeästi näin, että joku vuokrarästijuttu, johon pitää myöntää täydentävää ni ei se etuuskäsittelijä voi sitä tehdä, et harkintapäätöstä he ei saa tehdä, meil ei oo delegoitu heille harkinnanvarasta toimeentulotuen myöntämisoikeutta. (V, johto)*

*[Etuuskäsittelijät] tekee perustoimeentulotukea, mut hautausavustukset on täydentävää toimeentulotukea, niin heillä on erikseen mainittu se, että he saa tehdä niitä, et koska ne on aika mekaanisia sit kuitenkin, et niitä ei oo myöskään delegoitu tai laitettu sosiaalityöntekijöille. (U, johto)*

*Ne täydentävän päätökset, jotka on niinkö erityistä harkintaa vaativia, niin ne ei kuulu koskaan etuuskäsittelijöille. Mut että siinä nää käsitteet menee ehkä vähän, että kun ennen puhuttiin vain harkinnanvaraisesta toimeentulosta. Ja sitten kun tuli täydentävä toimeentulotuki, niin eihän ne kaikki ole kauhean harkinnanvaraisia, että nehän on aika selkeästi sanottu. Lähinnä me lähdettiin siitä ensin tai jossain vaiheessa varmaan oli, että teki pelkkää perustoimeentulotukea, ja sitten lisättiin näitä täydentäviä, mitkä on sellaisia selkeitä. (Ä, johto)*

## Toimeentulotuki työvälineenä

Toimeentulotuen lakisääteinen tavoite on turvata vähintään välttämätön toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Viimesijaisella järjestelmällä on kaksi perustehtävää (Ditch 1999). Ensisijaisena tavoitteena on pidetty toimeentulon turvaamista (ja sitä kautta köyhyyden estämistä) ja toissijaisena itsenäisen selviytymisen edistämistä. Välttämättömän toimeentulon turvaamisen ensisijaisuus korostuu STM:n julkaisemassa oppaassa toimeentulotuen lain soveltajille (STM 2007, 16; STM 2013, 17). Ohjeistuksen mukaan toimeentulotuen tavoitteena ei ole ainoastaan vähimmäisturvan takaaminen, vaan sen tulisi toiminnaltaan ja tasoltaan olla sellainen, että se luo edellytyksiä omaehtoiselle selviytymiselle; kaikissa tilanteissa sen tulee kuitenkin turvata vähintään välttämätön toimeentulo.

Vähintään välttämättömän toimeentulon turvaaminen nousi esiin myös työntekijöiden ja johdon haastatteluissa. Viimesijaisuuteen viitattiin sanomalla ”Tuloton henkilö, kenelle toimeentulo turvataan toimeentulotuella”, ”Kun mistään muualta ei saa rahaa, myönnetään toimeentulotukea” ja ”Eiks se nyt oo se viimeinen palanen, laastari”. Toimeentulotuen katsottiin usein turvaavan ainoastaan elämälle välttämättömät tarpeet.

---

*”Sais ne minimitulot. Kaikille säilyy jonkunlainen katto pään päällä ja saa vähän ruokaa pöytään ja perustoimeentulon.”*

Itsenäisen selviytymisen edistämisen kohdalla haastatteluissa korostui pyrkimys aikaansaada muutos ihmisen elämäntilanteessa. Työn tavoitteena oli asiakkuuden jääminen tilapäiseksi. Itsenäinen selviytyminen miellettiin usein suoriutumisiksi itsenäisesti ilman toimeentulotukea. Vaikka tämä tavoite näytti laajasti hyväksytyltä, työntekijät suhtautuivat sen toteutumiseen varauksellisesti. 1990-luvulla sosiaalityössä tavoitteeksi nousivat pitkäaikaisen toimeentulotukiriippuvuuden katkaiseminen ja tuen saajien aktivoiminen toimeentulon itsenäiseen hankkimiseen (Raunio 2004). Nämä seikat tulivat selvästi esille työntekijöiden näkemyksissä toimeentulotuen tavoitteista.

*Pyrittäs siihen, että se ois väliaikasta ja näillä toimeentulotuen mahdollisuuksilla luotas niitä edellytyksiä ja edistettäis tätä muutostyötä. (I, tt)*

*Niin kai se on se, että koitetaan saada se asiakas selviytymään itse, että pois asiakkuudesta olis tietysti se paras tilanne, mutta ei se aina ole mahdollista. (Ä, tt)*

*Ja nimenomaan, ikään kuin sillä tavalla kannustimena, että ihminen lähtee sitte siitä tilanteesta ikään kuin rakentamaan sitä elämää uudella tavalla eteenpäin eikä jää roikkumaan sinne toimeentulotuen varaan. (U, tt)*

*Kun siinä vaiheessa, kun se tarve on, että siis vaikka uutena tulee ja oikeesti vois miettiä, että jos tässä nyt voitais tässä kohdassa tukea vähän ehkä enemmän kun mitä miniminormit antaa myöten, niin silt se vois olla aika lyhytaikainenkin sitte se. Se asiakkuus, mutta sitte, kun se pitenee, niin se on vaikeeta. (N, tt)*

Haastatteluista välittyi kuva, että perustoimeentulotuki toteuttaa ensi sijassa toimeentulotuen primääritavoitetta, välttämättömän toimeentulon turvaamista. Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki painottuvat puolestaan itsenäisen selviytymisen edistämiseen.

*Toimeentulotuella voidaan turvata asiakkaalle välttämätön toimeentulo lyhyen ajan ja harkinnanvaraisella toimeentulotuella voidaan edistää asiakkaan kuntoutumista ja elämäntilanteen paranemista siten. (kyselyn avovastaus)*

*Joo, kyllä se tietysti sieltä laista lähtee, että se on tämmöinen viimesijainen yhteiskunnan tukimuoto, joka sitten niinkö tarjoaa ihmiselle sen vähintään välttämättömän toimeentulotuen. – Mut sitten sitä pidän hirveän tärkeänä kuitenkin, että kunnat käyttäisivät, ja me täällä käytettäis sitä ehkäisevää toimeentulotukea, täydentävää toimeentulotukea, että ihmiset eivät syrjäytyisi ja suoriutuisivat itsenäisesti ja työllistyisivät. (H, johto)*

*Mä nään, että toimeentulotuki on meillä aina se instrumentti, jolla turvataan se ihmisarvoinen elämä. Oli se asiakas, missä ryhmässä näistä tahansa, niin toimeentulotuki on jotenkin se, jolla niinkö turvataan se, että on katto pään päällä ja ruokaa, mitä voi syödä ja puhdasta vaatetta. Ja tavallaan sitten se muu työ, mitä meidän pitää tehdä, niin se liittyy niinkö nimenomaan tähän, että miten ne ihmiset ei tarvitsisi meiltä hakea sitä rahaa, vaan he voisivat jotenkin saada ne perustoimeentulonsa ilman soskua. (O, johto)*

Aikuissosiaalityössä eritellään kaksi työorientaatiota: sosiaaliturvatyö ja muutos-sosiaalityö (ks. esim. Karjalainen & Raivio 2010, 128–132). Sosiaaliturvatyössä kyse on ensisijassa inhimillisen elämän kannalta välttämättömän vähimmäistulon turvaamisesta. Se edustaa huollollista sosiaalityötä, jossa pyritään ihmisarvoisen elämän varmistamiseen silloinkin, kun asiakkaalla ei ole voimavaroja omaehtoiseen selviytymiseen tai elämäntilanteensa kohentamiseen (Juhila 2008). Muutossosiaalityössä kyse on puolestaan muutokseen tähtäävästä työstä, jossa korostetaan kuntouttavia ja aktivoivia tekijöitä. Haastattelujen valossa sosiaaliturvatyö toteutuu perustoimeentulotuen kautta ja muutossosiaalityö puolestaan täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kautta. Sosiaaliturvatyötä hoitavat enenevässä määrin etuuskäsittelijät. Sen tavoite on turvata asiakkaille lakisääteinen viimesijainen taloudellinen etuus lain asettamassa määräajassa. Sosiaalityöntekijät ja jossain määrin myös sosiaaliohjaajat tekevät entistä vähemmän sosiaaliturvatyötä. Heidän työnsä kohdistuu täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämiseen sosiaalityön välineenä siten, että se edistäisi asiakkaan itsenäistä selviytymistä. (Ks. Peppi Saikun ja Susan Kuivalaisen artikkeli tässä kirjassa.)

Selkeä enemmistö sähköiseen kyselyyn vastanneista työntekijöistä (82 %) piti toimeentulotukea tärkeänä sosiaalityön välineenä, eikä ammattiryhmien välillä ollut merkittäviä eroja (taulukko 1).

**Taulukko 1. Työntekijöiden näkemykset toimeentulotuen tärkeydestä ja riittävydestä sosiaalityön välineenä, % (n = 148–149).**

	Täysin samaa mieltä	Osittain samaa mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Osittain eri mieltä	Täysin eri mieltä
Toimeentulotuki on tärkeä sosiaalityön väline.	38	44	7	7	3
Toimeentulotuki on riittävä väline asiakkaan toimeentuloon liittyvien asioiden edistämiseen.	3	33	10	43	11

Sekä työntekijöiden että johdon haastatteluissa nousi moninaisia syitä, miksi toimeentulotukea pidettiin tärkeänä sosiaalityön välineenä. Toimeentulotuki koettiin välineeksi asiakassuhteiden luomiseen ja ylläpitämiseen. Työntekijöiden puheessa tuki nähtiin usein

---

ainoaksi keinoksi, jota työntekijät voivat käyttää asiakkaan saamiseksi henkilökohtaiseen tapaamiseen. Osalle asiakkaista taloudellinen tuki on kannustin tulla sosiaalitoimistoon. Puheessa toimeentulotuki miellettiin myös eräänlaiseksi portiksi sosiaalityön asiakkuuteen.

*Mutta sitten saatto olla se, että se toimeentulotuki oli ainoa, joka tavallaan kannatteli silleen, että he tulivat tapaamiseen. Just että muuten ne ei ois tullut edes sinne, että ois vaan ollut siellä kotona tai näin. Että se raha tavallaan oli se ainoa kannustin, että se saatto tulla siihen tapaamiseen ja just tää, että se saa täyden toimeentulotuen, että se raahautuu sitten sinne. Ei ollut enää mitään muuta, mikä ois semmoinen motivoiva siihen. Kyllä mä huomasin, että sitten kun oli kauheen vähän niitä keinoja, niin sitten se oli ainoa, jolla sai sen asiakkaan siihen kontaktiin tai tulemaan niille ajoille tai jotain. (Ä, tt)*

*Monestihan sen varjolla mennään sinne, tai se on se yks keino, että päästään siihen arkeen kiinni, että mitä siellä tapahtuu ja saahaan ne ihmiset tulemaan toimistolle, että just ne tilanneselvitykset ja ne tilannearviot mitä siinä tehdään, niin sehän on sosiaalityötä. En mä silleen haluais nähä, että se mihinkään olis lähtemässä aikaan se toimeentulotuki sosiaalityöstä. Se on hyvä työväline. (A, johto)*

*Toimeentulotuki ei saa liikaa olla missään nimessä keskiössä oleva asia. Se on se, minkä takia ihminen monta kertaa tulee, mut se muu työ on paljon merkityksellisempää, mitä tehdään. (U, johto)*

Haastatteluissa tuotiin myös esiin, että toimeentulotuessa ei ole kyse ainoastaan rahallista avusta vaan kokonaisvaltaisesta tukemisesta. Taloudellinen toimeentulo ei ole irrallinen osa asiakkaan elämää, etenkin pienituloisilla henkilöillä. Taloudelliseen toimeentuloon liittyvien ongelmien käsittely on keskeinen osa asiakkaiden kanssa tehtävää työtä. Niiden selvittämisessä toimeentulotuen nähtiin toimivan tärkeänä työvälineenä. Toimeentulotuki-asiakkuuden kautta päästiin kiinni elämänhallintaa heikentäviin tekijöihin. Sosiaalitoimisto nähtiin myös paikkana, jossa asiakkailla pitäisi olla mahdollisuus kokonaisvaltaiseen apuun.

*Onhan se toimeentulotukiasia ja se, mutt sitt siihen liittyy kyllä niin paljon muutakin. (I, tt)*

*Kyllä se mun mielestä selkeyttää tavallaan sitä kokonaisuutta, että näkee sen kokonaistilanteen. Jos sitä toimeentulotukityötä ei ois siinä ollenkaan, niin se vois jäädä vain sillain, että tavallaan joku osio jää pimentoon kokonaan. Kyllä se kuitenkin aika olennainen osa on sitten. (R, tt)*

*Ois kiva, että ois semmoinen paikka, että tietäis, että okei, jos mä menen sosiaalitoimistoon, niin ja siellä käydään mun elämän tilanne läpi, niin sieltä myöskin lähtee ne väylät, mitä mun kannattaa kulkea kulloisenkin ongelmatilanteeni kanssa. (T, tt)*

---

Toimeentulotuki koettiin tärkeäksi työvälineeksi myös siksi, että se mahdollistaa asiakkaiden elämäntilanteiden seuraamisen ja kontrollin. Tuen myöntämiseen on kautta aikojen sisältynyt kontrollin keinoja ja rakenteita (Mäntysaari 1991). Kontrolli ei liity ainoastaan asiakkaan ilmoittamien asioiden tarkastamiseen vaan myös laajemmalle asiakkaan toiminnan ja elämäntilanteen valvomiseen.

*Toimeentulotuen asiointi mahdollistaa tilanteen tsekkauksen, elämänhallinnan tukemisen. Kattoo tiliotteet näkee vähän, että mihin ne rahat menee. (Ä, tt)*

*Siell on semmosia, ett sillon samalla voi vähän tsekata, ett missä mennään, koska osa on, heill on päihdeongelmaa ja kenellä on mitäkin, niin musta se on hurjan tärkeä, että jotenkin mull on se, että. Ja aika pitkään aina juttelen heiän kanssa, ett missä tässä nyt mennään. (I, tt)*

Vaikka toimeentulotukea pidettiin tärkeänä sosiaalityön välineenä, se tuntui usein riittämättömältä asiakkaan toimeentuloon liittyvien asioiden edistämiseen. Rahallisen tuen rinnalle katsottiin tarvittavan myös muunlaista tukea.

*Ne ihmiset, jotka meillä on asiakkaina, niin ne on entistä moniongelmaisempia, entistä vaikeammassa tilanteessa, ja silloin se pelkkä toimeentulotuen jakaminen ei kyllä kovinkaan usein tuota sitä toivottua tulosta. Siihen pitäis pystyä myös liittämään myöskin sitä palvelua, ja niitten ihmisten henkilökohtaista tukea ja ohjausta suunnitelmissa ja tavoitteissa eteenpäin viemistä, että silleen hellästi tuuppimalla. Ja sen takia musta meidän pitää ihan oikeasti miettiä sitä, että mikä se on se suhde tavallaan sen toimeentulotuen ja sosiaalityön kesken. Käytetäänkö me toimeentulotukea välineenä siinä, että me saadaan sitä muutakin tehtyä. (O, johto)*

## Täydentävä toimeentulotuki

Täydentävässä toimeentulotuessa korostuu työntekijän harkinta. Tuki on tarkoitettu hakijan erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuviin menoihin. Sen myöntäminen edellyttää aina erityistä tapaus- ja tilannekohtaista harkintaa, minkä vuoksi on kiinnostavaa tarkastella, missä tarkoituksessa ja minkälaisiin menoihin täydentävää toimeentulotukea myönnetään.

## Täydentävän toimeentulotuen myöntämisen tavoitteet

Kyselyssä kartoitimme työntekijöiden näkemyksiä siitä, minkä tavoitteen toteuttamiseksi he olivat useimmiten myöntäneet täydentävää toimeentulotukea (taulukko 2). Vaihtoehdot muodostettiin STM:n (2007) oppaassa mainituista täydentävän toimeentulotuen tavoitteista.

**Taulukko 2. Tavoitteet\*, joiden toteuttamiseksi työntekijät ilmoittivat useimmiten myöntäneensä täydentävää toimeentulotukea, % (n = 139).**

	%
Itsenäisen suoriutumisen edistäminen	47
Asiakkaan työllistymisen tukeminen	47
Välttämättömän toimeentulon turvaaminen	42
Ammatin saamisen tukeminen	29
Syrjäytymisen vähentäminen	29
Omatoimisuuden lisääminen	22
Jokin muu	14
Muutostyön tukeminen	10
Laitossijoitukselta välttyminen	2

\* Vastaajat pystyivät valitsemaan enintään kolme tavoitetta.

Kaksi useimmin mainittua tavoitetta, itsenäisen suoriutumisen edistäminen ja asiakkaan työllistymisen tukeminen, liittyvät läheisesti toisiinsa. Tulos tukee edellä tehtyä havaintoa siitä, että täydentävän toimeentulotuen rooli on itsenäisen suoriutumisen tukeminen. Vähiten täydentävää toimeentulotukea myönnettiin laitossijoitukselta välttymiseksi. Muina tavoitteina (n = 21) mainittiin asumisen turvaaminen (10 mainintaa) ja velkaantumisen ehkäiseminen (2). Yksittäisinä mainintoina olivat muun muassa kuntoutuksen tukeminen, suomen kielen opiskelu ja korvaushoidossa käyminen.

Vaikka täydentävää toimeentulotukea myönnettiin useimmiten itsenäisen selviytymisen edistämiseen, tuen rooli on monesti välttämättömän toimeentulon turvaaminen. Se mainittiin kolmantena tavoitteena. Haastateltavat pitivät perustoimeentulotuen tasoa usein riittämättömänä. Matalan tason katsottiin aiheuttavan etenkin pitkäaikaisasiakkailla täydentävän toimeentulotuen tarvetta.

*Se on pieni raha meidän asiakkaille, jotka on kymmeniä vuosia meidän asiakkuudessa, niin se ei riittäisi, koska sehän ei mun mielestä ole laskettukaan riittämään kymmeniä vuosia se taso. Eihän ne pysty vaatettaan itseensä kunnolla, eikä hankkiin kodinkoneita kun menee rikki vanhat. Sen takia just tehdään paljon näitä täydentäviä päätöksiä. (Ä, tt)*

*No se on minimitoimeentulon ylläpitämistä, jos toimeentulotuki vaan jatkuu ihmisellä vuodesta toiseen, niin sillä yllä pidetään sitä minimitoimeentulon tasoa. Välillä annetaan vähän täydentävää, ettei ihan vajoa synkkyytteen joillekin, jotka hoksaa sitä hakea. Kaikki ei edes tiedä, että semmoista voi hakea, kun ei niitä koskaan tavata eikä kukaan informoi niitä. (T, tt)*



Näkemykset täydentävän toimeentulotuen myöntämisestä eri tavoitteisiin erosivat jonkin verran ammattiryhmittäin. Sosiaalityöntekijät kertoivat myöntäneensä (jatkossa myönsivät) täydentävää toimeentulotukea muita työntekijäryhmiä useammin itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi, omatoimisuuden lisäämiseksi ja muutostyön tukemiseksi. Etuuskäsittelijöillä ja sosiaaliohjaajilla korostui puolestaan tuen myöntäminen välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi. Ammattiryhmien väliset erot ovat ymmärrettävät: etuuskäsittelijät saavat myöntää täydentävää tukea ainoastaan tiettyihin, ohjeistuksissa määriteltyihin menoihin, kun taas sosiaalityöntekijät voivat myöntää sitä laajemmin eri menoihin.

Täydentävä toimeentulotuki nähtiin välineenä asiakkaan kannustamiseen ja muutostyön toteuttamiseen. Tuen myöntämisen suunnitelmallisuus korostui sekä työntekijöiden että johdon haastatteluissa. Täydentävää toimeentulotukea hyödynnettiin usein menetelmänä: tuen myöntäminen liitettiin sosiaalityön suunnitelmien toteuttamiseen. Tuen vastaavanlainen käyttö tuli esiin Arja Jokisen (2008, 116) tutkimuksessa tuen ja kontrollin suhteesta sosiaalityössä. Täydentävää toimeentulotukea myönnetään asiakkaan sitouduttua suunniteltuun toimintaan tai suoritettua sovittu toimenpide. Täydentävän toimeentulotuen myöntämisessä toteutuu siten eräänlainen ”ehdollinen” palkinta. Suunnitelmien toteutumiseen ja tavoitteiden seurantaan liittyy usein kontrolli, tarkastus ja valvonta (vrt. emt.; Mäntysaari 1991).

*V: Kyllähän sitä voi käyttää semmosena vähän niinkun kannustimenakin taval-  
laan, että käyttäis sitä semmosta harkintaa, että jos asiat jotenkin lähtis menemään  
parempaan suuntaan, niin sitten voitais kattoo vaikka jotain täydentävää. Ei nyt  
ehkä ihan näitä sanoja käytetä asiakkaan kanssa, mutta ajatellen että se edistäis  
vaikka sitä kuntoutumista.*

*H: Eli tää täydentävä tuki ja harkinnan varmaan käyttäminen.*

*V: Niin. (Ä, tt)*

*Ei me lähdetä automaattisesti maksamaan jotain liikuntajuttuja, mutta jos se liit-  
tyy johonkin suunnitelmaan – tsempataan siinä suunnitelmassa tukemalla vaikka  
liikuntaharrastusta. (O, johto)*

*Kyllähän sitä välillä sanoo, kun joku pyytää johonkin harrastusmenoihin tai jotain  
– – niin minä sanoin, että sitten, kun lähet sinne kurssille, niin sitten katotaan  
harrastusmenoihin. Kyllähän sitä yrittää vähän porkkanaakin sitten tarjota tie-  
tysti, että jos ei oo mitään esteitä ruveta just nyt toimimaan, että lähtis johonkin  
työharjoitteluun tai jonnekin. (T, tt)*

*Se on ihan myöskin väline siinä asiakkaiden eteenpäin kannustamisessa (N, tt).*

*Sama ihan velkaantumiseenkin, että jos tekee jotain taloussuunnitelmaa, että pysyy  
jotenkin se budjetissa, niin sitten voidaan myöntää vaikka johonkin asiaan sitä  
toimeentulotukea täydentävää, että saadaan se talous tasapainoon. (Ä, tt)*

---

*Mutta onhan meillä sitten käytössä täydentävät ja ennalta ehkäisevät, millä me voidaan sitten harkinnanvaraisesti sitä ihmisen tilannetta myös kohentaa. Ja kyl-lähän aina vaikka, kun ihminen lähtee työllistämisen puolelta tai vaikka opiskele-maan lähtee, niin pyritään tukemaan bussikortilla tai niillä oppikirjoilla tai muilla koulutarvikkeilla, että tavallaan kannustamaan siihen, että ihminen oikeasti lähtee tekemään sille omalle tilanteelle jotain. (O, johto)*

Täydentävä toimeentulotuki nähtiinkin tärkeäksi työvälineeksi. Puolet vastaajista arvioi täydentävästä toimeentulotuesta olevan apua työvälineenä erittäin tai melko pal-jon. Kolmannes vastaajista kertoi täydentävästä toimeentulotuesta olevan apua jonkin verran ja noin joka kymmenes vähän tai ei yhtään. Ammattiryhmien välillä oli odo-tetusti eroja: sosiaalityöntekijöille täydentävä toimeentulotuki oli tärkeämpi työväline kuin sosiaalihojaajille tai etuuskäsittelijöille. Etuuskäsittelijöiden oikeutta harkinnan-varaisen toimeentulotuen käyttöön oli usein rajattu, ja siten sen rooli työvälineenäkin on pienempi.

Myös johtajien haastatteluissa nousi esiin täydentävän toimeentulotuen tärkeys työ-välineenä. Perustoimeentulotuki miellettiin mekaaniseksi ja rutiininomaiseksi, eikä tuen katsottu mahdollistavan sosiaalityön tavoitteiden toteuttamista. Perustoimeentulotuen tasoa pidettiin usein myös niin matalana, että täydentävän toimeentulotuen myöntämi-nen oli välttämätöntä asiakkaiden selviytymisen tukemiseksi. Mahdollisuuksien sekä käyttää täydentävää toimeentulotukea että tehdä suunnitelmallista työtä asiakkaiden kanssa nähtiin motivoivan työntekijöitä. Täydentävän toimeentulotuen käyttömahdol-lisuudet liittyivät työntekijöiden ammattitaidon tunnistamiseen. Työntekijöiden mah-dollisuudella käyttää täydentävää toimeentulotukea työvälineenä haluttiin varmistaa myös pätevien sosiaalityöntekijöiden saaminen. Sosiaalityön yhtenä haasteena on pula pätevistä sosiaalityöntekijöistä (Raunio 2004, 43).

*Pitäähän sosiaalisessakin olla työvälineet, että jos niiltä otetaan se pois, niin mitä ne tekee? Siis mun mielestä se on heidän työn kunnioittamista ja arvostamista. – – Näen (täydentävän toimeentulotuen) tärkeänä työkaluna sosiaalityöntekijöille, ja haluan varata heille rahaa siihen. Ne käyttää sitä fiksusti niin kuin oma ammat-titaito ja etiikka kertoo, ja meillä on yhteiset ohjeet lainsäädännössä. – – Heillä pitää olla se käytössä. – – Koen, että on yksi tapa pitää mun työntekijät töissä. Jos meillä ei olisi sitä, olisi ihan puhdas laskennallinen juttu. – – Se on tietynlaista ammattitaitoa, että meidän työntekijät osaa käyttää sitä fiksulla tavalla. Perus-toimeentulotuki on niin niukka, että jos joudut olemaan sillä pidemmän aikaa, niin käytännössä ei selviydy. (I, johto)*

*Mun mielestä on ollut yksi keskeinen tekijä rekry-näkökulmasta, että meillä on päteviä sosiaalityöntekijöitä viroissa, koska on pystynyt sanomaan hakijoille, että täällä ei automaattirahanjakoa, että kaikki täydentävät perustuu suunnitelmaan ja laajempaan asiakkuuteen. (U, johto)*

### Täydentävän toimeentulotuen käyttö menokohteittain

Täydentävän toimeentulotuen käyttämistä kartoitettiin kysymällä työntekijöiltä, min-kälaisiin menoihin ja kenelle he olivat täydentävää toimeentulotukea myöntäneet kyse-lyä edeltäneen kuukauden aikana (taulukko 3). Kyseessä on työntekijöiden kokemus, ei tilastopohjainen tieto<sup>1</sup>.

**Taulukko 3. Menot, joihin työntekijät ilmoittivat myöntäneensä täydentävää toimeentulotukea edeltävän kuukauden aikana, % (n = 137–140).**

	Vähintään viikoittain	Joka toinen viikko	Harvemmin / ei kertaakaan
Takuuvuokraan	36	22	42
Lasten tapaamisen kustannuksiin	32	19	49
Muihin matkamenoihin	32	24	44
Terveystuomien menoihin	20	13	67
Opinnoista aiheutuviin menoihin	20	24	56
Lasten harrastusmenoihin	19	24	57
Vuokrarästiin	12	24	64
Kodin irtaimistoon	10	18	72
Sähkölaskurästiin	9	20	71
Lasten tarvikkeisiin	9	15	76
Kodin hankintoihin	7	10	83
Päivähoitoon	4	8	88

Viikoittain täydentävää toimeentulotukea kerrottiin myönnettävän (jatkossa myön-  
nettiin) useimmin takuuvuokraan. Takuuvuokra vastaa 1–3 kuukauden vuokraa. Takuu-  
vuokran suuruus vastaa monella pienituloisella kotitaloudella useamman kuukauden  
nettotuloja. Sen maksaminen mahdollistaa asumisen vähävaraiselle ja liittyy siten  
läheisesti itsenäisen selviytymisen edistämiseen. Vuokrarästiin tai sähkölaskurästiin  
täydentävää toimeentulotukea myönnettiin selvästi vähemmän. Nämä menot koros-  
tuivat enemmän ehkäisevässä toimeentulotuessa.

Täydentävää toimeentulotukea myönnettiin usein myös lasten tapaamisesta aiheu-  
tuviin kustannuksiin ja muihin matkakuluihin. Miltei kolmannes vastaajista oli kyselyä  
edeltäneen kuukauden aikana myöntänyt viikoittain kyseisiin menoihin täydentävää

<sup>1</sup> Täydentävän toimeentulotuen myöntämistapoja kartoitettiin tällä tavalla, koska aikaisempi tieto aiheesta on hyvin rajallista eikä täydentävän toimeentulotuen myöntökohteista ole olemassa tilastotietoa. Vuo-  
sittaisessa toimeentulotukitilastossa raportoidaan täydentävän toimeentulotuen kesto ja suuruus koti-  
taloutta ja henkilöä kohden kotitaloustyyppittäin.

---

toimeentulotukea. STM:n oppaassa todetaan (2007, 77; STM 2013, 122–123), että lapsen oikeus tavata vanhempiaan tulee turvata tarvittaessa myöntämällä tarkoitusta varten toimeentulotukea. Suositus on, että etävanhemman menoina otettaisiin huomioon lapsen perusosaa vastaava määrä tapaamispäiviltä. Haastatteluissa tuli esiin, että perusosan huomioimisen ohella tyypillisiä toimeentulotuella tuettavia tapaamiskustannuksia olivat matkakustannukset. Joissakin tapauksissa lapsen tapaamisen tukemiseksi saatettiin hyväksyä myös (etä)vanhemman normaalia korkeammat asumiskustannukset.

*Mull on esimerkiksi yks isä, jolle nyt maksetaan bensarahat, hän käy hakemassa lapsen tuolta aika kaukaa ja myös niin kun lasten normit sitte. (I, tt)*

Lapsen tapaamiskustannukset koskevat merkittävää osaa toimeentulotuen asiakkaista. Yksinhuoltajaperheistä joka neljäs saa kalenterivuoden aikana toimeentulotukea. Vuonna 2010 toimeentulotuen piirissä oli melkein 50 000 yksinhuoltajaperheissä elävää lasta. Monissa erolasten kokemuksia kartoittaneissa tutkimuksissa on todettu, että yksi tärkeimmistä lasten eron jälkeistä hyvinvointia selittävistä seikoista on ollut yhteyden säilyminen siihen vanhempaan, jonka luona lapsi ei asu (Broberg & Hakovirta 2005). Arviolta noin joka kolmas yksinhuoltaja- tai uusperheessä asuva lapsi ei tapaa muualla asuvaa vanhempaansa juuri ollenkaan (Broberg & Hakovirta 2005; Broberg & Hakovirta 2009). Aiemmissa tutkimuksissa on nostettu esiin, että toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjä pitäisi yhtenäistää lasten tapaamisen kustannusten osalta ja että toimeentulotuessa tulisi huomioida laajemmin lasten tapaamisesta aiheutuvia kuluja (Broberg & Hakovirta 2005, 151).

Työntekijät ilmoittivat myöntävänsä täydentävää toimeentulotukea usein myös muihin matkamenoihin. Tukea perusteltiin asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämällä ja työllistymisen tukemisella. Haastatteluissa tuli esiin, että työssäkäyntiä sekä työvoimapolitiiselle kurssille tai kuntouttavaan työtoimintaan osallistumista tuettiin taloudellisesti asiakkaiden sosiaalisen osallisuuden edistämiseksi ja syrjäytymisen vähentämiseksi. Asiakkaalle saatettiin myöntää paikallisliikenteen kuukausi- tai seutulippu, mikäli hän osallistui säännöllisesti esimerkiksi päihdekuntoutukseen.

*Mutta että enemmän just varmaan sitä täydentävää kanssa, että jos menee jon-  
nekin vaikka justiin työharjoitteluun, niin sitten myönnetään johonkin vaikka  
jotain, että saa vähän niinkun enemmän rahaa sitten itselle käyttöön. Se tavallaan  
kannustaa sitten johonkin asioihin. Niin näihin työllistymisiin tai näihin niin mun  
mielestä sitä voi käyttää kyllä. (Ä, tt)*

*Seutulippu kun tarjotaan, ett jos henkilö käy sitte vaikka NA-ryhmissä tai jotain  
muuta on meneillään, niin kyll me sitt jeesataan sen seutulipun verran. Siinä tulee  
vähän bonuksena sitt se, ett se voi käyttää sitä muullonkin sitte sitä lippua. (N, tt)*

Tyypillisiä täydentävän toimeentulotuen käyttökohteita olivat myös opinnoista aiheutuvat menot. Haastatteluissa esiin nousivat muun muassa koulukirjat, opiskelutarvikkeet ja koulumatkat. Kyseisiin menoihin myönnettiin jonkin verran myös ehkäisevää toimeentulotukea.

Täydentävää toimeentulotukea myönnettiin usein myös terveydenhuoltomenoihin. Joka viides vastaajista oli edellisen kuukauden aikana viikoittain myöntänyt täydentävää tukea terveydenhuoltomenoihin. Toimeentulotukilaissa ei ole rajattu millään tavalla sitä, mistä johtuviin terveydenhuoltomenoihin tukea voidaan myöntää. Perustoimeentulotuki kattaa terveydenhuoltomenot laajasti, sillä sen piiriin kuuluvat kaikki vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot. Täydentävän toimeentulotuen kohdalla STM:n oppaassa (STM 2007, 78; STM 2013, 120) mainitaan, että menoina voidaan ottaa huomioon pitkäaikaisen tai vaikean sairauden tai vamman aiheuttamia jokapäiväisiä menoja, jos ensisijaiset järjestelmät eivät riitä niihin.

Täydentävää toimeentulotukea myönnettiin suhteellisen usein lisäksi lasten harrastusmenoihin, jotka mainitaan myös laissa erityismenojen esimerkkinä. Vajaa viidennes oli myöntänyt kyseisiin menoihin täydentävää toimeentulotukea viikoittain. Haastatteluissa lasten mahdollisuutta harrastamiseen pidettiin tärkeänä lasten syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja sosiaalisen osallistumisen edistämiseksi. Vähävaraisten lapsiperheiden mahdollisuuksia harrastuksiin pidettiin muuhun väestöön nähden kapeina. Lasten kokemuksia taloudellisesta eriarvoisuudesta kartoittaneessa tutkimuksessa (Hakovirta & Rantalaiho 2013, 55–56) ilmeni, että lasten mielestä harrastusten pitäisi kuulua jokaisen lapsen elämään.

*Se, ett jos on toimeentulotukilapsiperhe tai on työssäkäyvä lapsiperhe, niin onhan heill ihan erilaiset mahdollisuudet osallistuu harrastuksiin. Onneks sitä varten on sitt harkinnanvarainen, ett jos on joku, ett haluis harrastaa edes yhtä lajia, niin kyllähän se edistää sen lapsen sosiaalisuutta tähän yhteiskuntaan, kun se, ett ei olis mitään mahdollisuuksii harrastaa mitään. (U, tt)*

Toimeentulotuen mahdollisuuksia harrastustoiminnan tukemiseen pidettiin kuitenkin rajallisina, sillä monet harrastukset ovat kalliita. Työntekijät toivatkin esiin, että harrastusmenoihin myönnettävän toimeentulotuen korottamisen sijaan tulisi pyrkiä rakenteellisen sosiaalityön keinoin vaikuttamaan harrastustoimintaan niin, että pienituloistenkin perheiden lapset pääsisivät harrastamaan.

*Riittääkö se [summien nostaminen] lähtisin ehkä siitä rakenteesta purkamaan sitä jotenkin tätä, miten se tulee se harrastaminen niin kalliiks. Lähinnä sitä seuratoimintaa mietin, ett se, kun seuroissa se harrastaminen on kyllä. Ja kuntien liikuntapaikkojen käyttömaksut, mitenkä niihin resursoidaan se, että siellä semmonen matalan kynnyksen harrastaminen ois enemmän mahdollista. (N, tt)*

Harvimmin täydentävää toimeentulotukea myönnettiin päivähoitomaksuihin, mikä selittyy sillä, että päivähoitomaksuihin pyritään hakemaan maksuluokan vapautusta. Myös

lastentarvikkeisiin, kuten lastenvaunuihin, tai kodin suurempiin hankintoihin täydentävää toimeentulotukea myönnettiin harvoin. Muina täydentävän toimeentulotuen myöntämiskohteina mainittiin muun muassa hautausavustukset, henkilöpaperit, oleskeluluvat ja ruoka.

Täydentävää toimeentulotukea myönnettiin useimmin yksinhuoltajille; noin puolet vastaajista ilmoitti myöntäneensä tukea heille. Myös alle 25-vuotiaille nuorille myönnettiin usein täydentävää toimeentulotukea. Muina usein mainittuina ryhminä erottautuivat pitkäaikaisasiakkaat sekä pitkäaikaistyöttömät ja opiskelijat. (Ks. liitetaulukko 1.) Helsingin asiakastietojärjestelmän pohjalta tehdystä tarkastelusta ilmenee, että täydentävä toimeentulotuki on yksinhuoltajakotitalouksilla parikymmentä prosenttiyksikköä yleisempää kuin yksin elävän kotitalouksilla ja 20–30 prosenttiyksikköä yleisempää pitkäaikaisasiakkailla kuin lyhyen aikaa tukea saaneilla (Haataja 2013).

Valtaosa vastanneista (67 %) työntekijöistä koki, että täydentävää toimeentulotukea käytetään sopivasti. Vajaan kolmasosan (27 %) mielestä täydentävää toimeentulotukea käytetään liian vähän, ja pienen osan (6 %) mielestä sen käyttö on liian runsasta. Näemykset eroavat ammattiryhmittäin siten, että sosiaalityöntekijät näkivät sosiaaliohjaajia ja etuuskäsittelijöitä useammin täydentävän toimeentulotuen käytön olevan liian vähäistä.

Kyselyn avovastauksissa (n = 11) tuotiin esiin kritiikkiä niin täydentävän toimeentulotuen liiallisesta kuin sen liian vähäisestäkin käytöstä. Kolmessa kommentissa todettiin, että täydentävää toimeentulotukea myönnettiin liian helposti tai liian heppoisin perustein sellaisiinkin menoihin, joita ei ennen toimeentulotuessa pidetty välttämättöminä, kuten kaljuuntumisen estoon. Vastauksissa, joissa täydentävän toimeentulotuen käyttö nähtiin liian vähäisenä, kritiikki kohdistui ennen kaikkea siihen, että tukea pitäisi käyttää enemmän kannustamisen välineenä, *”porkkanana asiakkaan aktivointiin”*. Tukea pitäisi pystyä myöntämään enemmän opiskelu- ja kouluttautumiskuluihin ja työharjoittelun tukemiseen. Tuen käyttö nähtiin mielekkääksi silloin, kun asiakas on motivoitunut selvittämään ja edistämään omaa tilannettaan. *”Pelkkä rahan jakaminen ei auta ketään itsenäisen suoriutumisen lisäämisessä.”*

## Ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen ja sen tavoitteet

Ehkäisevässä toimeentulotuessa korostuu työntekijän harkinta, sillä sitä voidaan myöntää myös tilanteissa, joissa henkilöllä tai perheellä ei toimeentulotukilaskelman perusteella ole oikeutta varsinaiseen (perus- ja täydentävään) toimeentulotukeen. Ehkäisevän toimeentulotuen roolia tavoitteellisen sosiaalityön välineenä pyrittiin tehostamaan vuonna 2001 voimaan tulleella lakimuutoksella (SK 923/2000; HE 134/2000).

Työntekijät pitävät ehkäisevää toimeentulotukea tärkeänä työvälineenä. Neljännes ehkäisevän toimeentulotuen päätöksiä tekevästä katsoi siitä olevan erittäin paljon apua työvälineenä. Neljännes koki siitä olevan paljon hyötyä ja reilu kolmannes jonkin verran hyötyä. Vain kuusi vastaajaa 72:sta ajatteli avun työvälineenä olevan vähäistä tai mitätöntä. Ehkäisevän toimeentulotuen apu työvälineenä on samantasoinen kuin täydentävän toimeentulotuen. Työvälineenä ehkäisevä toimeentulotuki koskee kuitenkin rajallisempaa ryhmää, usein lähinnä sosiaalityöntekijöitä.

Ehkäisevää toimeentulotukea käytetään edelleen suhteellisen vähän, vähemmän kuin täydentävää toimeentulotukea. Tämä tuli esiin myös kyselyn tuloksista: vajaa kolmannes (31 %) vastanneista oli viikon aikana tehnyt päätöksen ehkäisevästä toimeentulotuesta, täydentävästä toimeentulotuesta päätöksen oli tehnyt 84 prosenttia vastaajista. Hallituksen esityksessä (HE 134/2000) asetettiin tavoitteeksi, että ehkäisevän toimeentulotuen osuus olisi noin 3,3 prosenttia kunnan varsinaisen toimeentulotuen (perustoimeentulotuen ja täydentävän toimeentulotuen) menoista. Tutkimuskunnissa käytettiin keskimäärin 2,7 prosenttia varsinaisen toimeentulotuen menoista ehkäisevään toimeentulotukeen (liitetaulukko 2).

Epäselvä jako täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen välillä selittänee osaltaan ehkäisevän toimeentulotuen vähäisempää käyttöä. Lisäksi sen käyttö on usein rajattu ainoastaan sosiaalityöntekijöille, kun täydentävää toimeentulotukea voivat useimmissa kunnissa tietyin ehdoin myöntää myös muut työntekijäryhmät. Kunnat eroavat kuitenkin käytännöiltään: joissakin kunnissa myös muut työntekijäryhmät voivat tehdä päätöksiä ehkäisevästä toimeentulotuesta (ks. Peppi Saikun ja Susan Kuivalaisen artikkeli tässä kirjassa). Muiden ammattiryhmien päätöksenteko-oikeutta perustellaan muun muassa ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen samankaltaisuudella.

*Ehkäisevä toimeentulotuki ei ole kunnissa löytänyt paikkaansa ja siitä on epätietoisuutta miten sitä pitäisi käyttää. Joskus on epätietoisuutta maksetaanko ehkäisevänä vai täydentävänä. Mikä on viime kädessä todellinen ero? Täydentävänkin kautta pystyy perustelemaan monia menoja erityisistä olosuhteista johtuvana menona. (kyselyn avovastaus)*

*Sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat saavat myöntää harkinnanvaraista ja ehkäisevää. Molemmissa sama logiikka, joten ei järkeä että ehkäisevä olisi vain sossuilla, koska osa asiakkaista ei pääse koskaan sossulle vaan asioi ohjaajan kanssa. Asiakkaalle ihan sama kumpaa on, on työväline työntekijälle. (Ä, johto)*

Useissa kunnissa ehkäisevään toimeentulotukeen liittyvät myöntämiskäytännöt saattavat rajata tuen helposti tietyille asiakasryhmille. Ensisijassa ehkäisevä toimeentulotuki koskeekin sosiaalityöntekijöiden kanssa asioivia asiakkaita. Sosiaalityöntekijät ja -ohjaajat tapaavat asiakkaitaan säännöllisesti, jolloin heillä on paremmat mahdollisuudet suunnitelmalliseen asiakastyöhön.

*Kokisin, että sosiaalityöntekijä tekee enemmän ehkäiseviä päätöksiä. Koska tapaa niitä ihmisiä pidemmän aikaa ja pystyy sitä suunnitelmaa vähän niinkun näkemään sieltä aiemmasta (Ä, tt)*

*Että sen täytyy hyvin olennaisesti liittyä siihen asiakkaan elämäntilanteen muutospyrkimyksiin, että se ei vaan pelkästään, että hakee kuukaudesta toiseen tai. Eliikkä selvä suunnitelmallisuus siinä, että niiden, millon lähdetään myöntämään. (U, tt)*

---

Etuuskäsittelijät tapaavat asiakkaitaan harvoin henkilökohtaisesti. Toimeentulotuen hakeminen ja muu toimeentulotukeen liittyvä asiointi tapahtuvat kirjallisesti. Etuuskäsittelijöiden työhön ei pääsääntöisesti kuulu myöskään asiakassuunnitelmien tekeminen (ks. Peppi Saikun ja Susan Kuivalaisen artikkeli tässä kirjassa). Ehkäisevän toimeentulotuen käyttö jää todennäköisesti vähäisemmäksi etuuskäsittelyssä olevien asiakkaiden kohdalla. Kirjallisessa asiointissa olevilla asiakkailla pitää olla riittävät tiedot toimeentulotuen lainsäädännöstä sekä haku- ja myöntämisperusteista, jotta he osaavat hakea myös ehkäisevää (tai täydentävää) toimeentulotukea. Päätöksenteon keskiössä on asiakkaan hakemus ja ennen kaikkea se, miten hakija esittää hakemuksessaan tilanteensa ja tarpeensa (Karjalainen 2004, 127).

*Ja ehkä tässä kohtaa vähän sitt se asiakkaan tietämys siltä, että mitä hän kirjottaa siihen hakemukseen, ett täytyy erikseen osata kirjottaa, että haen ehkäisevää tai täydentävää toimeentulotukea siihen ja tähän ja tuohon ja tavallaan, ett täytyy yrittää heidän osata nähdä se, ett mihin sitä vois hakea. Ja se, että asiakas sen näkisi, ett mihin hän voi sitä hakea, niin. (U, tt)*

Osassa kuntia tuen myöntäminen edellyttää esimiehen hyväksyntää. Ehkäisevän toimeentulotuen myöntämiseen liittyvä prosessi on näin monivaiheisempi. Täydentävän toimeentulotuen myöntäminen ei pääsääntöisesti vaadi esimiehen päätöstä, ja näin työntekijän on vaivattomampaa ja nopeampaa tehdä päätös täydentävästä kuin ehkäisevästä toimeentulotuesta.

*Ehkäisevän toimeentulotuen sijaan teen mieluiten täydentävän toimeentulotuen päätöksen. Ehkäisevän toimeentulotuen käyttöön vaaditaan kunnassamme esimiehen lupa. (kyselyn avovastaus)*

Vuoden 2001 lakimuutoksen jälkeen kuntien on pitänyt talousarviossaan varautua ehkäisevän toimeentulotuen käyttöön. Vuosittain päätettävät määrärahat asettavat tietyn kehyksen ehkäisevän toimeentulotuen käytölle. Työntekijät viittasivat usein näihin rajoihin. Määrärahojen rajallisuus selittää osaltaan ehkäisevän toimeentulotuen vähäisempää käyttöä.

*Ehkäisevä toimeentulotuki ei ehkä tule riittävän hyvin esille mietittäessä asiakkaan avun tarvetta, koska määrärahat ovat rajalliset ja ajatellaan, ettei niitä kuitenkaan ole riittävästi käytettävissä. (kyselyn avovastaus)*

*Siihen ehkäisevään tulee yleensä loppuvuodesta jos ne ylittyy, niin siihen tulee se kielto yleensä, että kun sitä ei saisi ylittää sitä budjettia. Ehkä se vielä tulee aika usein sitten loppuvuodesta se tilanne, että ne loppuu ne rahat kesken. (T, tt)*

*Oliks määrärahojakin saatu pikkasen lisää aikasempiin vuosiin verrattuna, mutta edelleenhan ne määrärahat ei kyllä ole sellaset, mitä suositellaan, että mikä se oli se prosenttiosuus. (Ä, tt)*



---

Työntekijöillä oli kokemusta myös sellaisista tilanteista, joissa ehkäisevälle toimeentulotuelle varattuja määrärahoja oli jäänyt käyttämättä. Syiksi nähtiin muun muassa epäselkeät ohjeet ja ”tiukka” suhtautuminen ehkäisevän toimeentulotuen käyttöön.

*V: Jopa viime vuonna jäi säästöön ja sitä mä sanoin jo, että se on kuitenkin hyvä pitää se sama ja muuten lautakunta huomaa, että ku ei käytetä, niin vähennetään, niin ku vähennettiinkin tämän vuoden budjetissa. Sitä vähennettiin aika tavalla. Ett ei se tarv, eihän ehkäisevä toimeentulotuki, että siell tulee säästöä, kun muualta. Se on semmonen, joka olis syytä käyttää ihan viimeist senttiä myöten sen vuoden loppuun mennessä.*

*V: Mutt se on ehkä, ko siin ei oo niin selkeäst se sanottu, ett mihin sitä annetaan.*

*V: Joo, mutt ei oo mitään estettä käyttää sitä.*

*V: Niin sitä pantataan.*

*V: Ja se, se oli sellanen viesti lautakunnalle, että he vähensivät heti sitä. (U, tt)*

### **Ehkäisevän toimeentulotuen käyttökohteet**

Ehkäisevän toimeentulotuen käyttö kohdistui usein asumisen turvaamiseen (taulukko 4). Noin puolet vastaajista ilmoitti myöntäneensä ehkäisevää toimeentulotukea asumisen turvaamiseen useasti kyselyä edeltäneen kolmen kuukauden aikana. Käytännössä tämä tarkoittaa vuokrarästejä. Ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisellä vuokrarästeihin pyritään turvaamaan asiakkaan asuminen etenkin silloin, kun asiakas on häättöuhan alaisena.

Työntekijöiden puheessa ilmeni, että ehkäisevää toimeentulotukea myönnettiin yleensä lapsiperheiden vuokrarästiin. Kunnissa tukea myönnetään vuokrarästeihin helpommin lapsiperheille kuin yksinäiselle tai lapsettomalle pariskunnalle (Heinonen 2010, 27). Käytäntö noudattaa lainsäädäntöä, joka tukee lapsiperheiden asettamista etusijalle (Lastensuojelulaki 417/2007, 35§). Ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisen painottuminen vuokrarästeihin tuli esiin myös ehkäisevää toimeentulotukea koskeneen lainmuutoksen arviointitutkimuksessa (Karjalainen ym. 2003), ja tätä vasten tarkasteltuna myöntämiskohteissa ei ole tapahtunut muutosta kymmenen vuoden aikana. Asumisen turvaaminen ja vuokrarästien hallitsevuus ehkäisevässä toimeentulotuessa kiteytyy työntekijän kysymyksen muodossa olevaan kommenttiin: ”Ehkäisevää, myönnetäänkö me mihinkään muuhun kun vuokrarästeihin?”

**Taulukko 4. Ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen eri menoihin kolmen edeltävän kuukauden aikana, % (n = 60–69).**

	Useamman kerran	Kerran	En kertaakaan
Asumisen turvaamiseksi	49	27	25
Akuutista kriisistä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi	34	29	37
Ylivelkaantumisesta aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi	26	30	44
Asiakkaan aktivointia tukeviin toimenpiteisiin	29	24	48
Työhön pääsyn turvaamiseksi	12	26	62
Opiskelun turvaamiseksi	10	25	65

Ehkäisevää toimeentulotukea myönnettiin usein myös akuuteista kriiseistä aiheutuvista vaikeuksista selviytymiseen. Työntekijöiden haastatteluissa akuutteina kriisitilanteina mainittiin muun muassa avio- ja avoerot, etenkin pienten lasten vanhempien erot, suurten asuntolainojen kanssa ongelmiin joutuneet perheet ja äkillinen työttömyys. Usein nämä ilmiöt liittyivät yhteen. Tämä tuli esiin etenkin muuttovoittoisissa kunnissa; muuttaneiden joukossa on paljon nuoria lapsiperheitä, joilla on suuria asuntolainoja. Vuonna 2002 tehdyssä tutkimuksessa (Karjalainen ym. 2003, 22) työntekijät eivät pitäneet asuntolainoja ja niiden korkoja erityisen ajankohtaisena kysymyksenä, nyt puolestaan työntekijät nostivat ne yhdeksi toimeentulotukityön ajankohtaiseksi haasteeksi.

*V: Ja semmonen, mikä, mitä mä oon tässä miettiny, kun tiedän, että täähän on tämmönen muuttovoittokunta ja tänne on muuttanu ja muuttaa nuoria pareja. He rakentaa tosi, täällä on upeita omakotitaloja.*

*V: Niin, ei tiedä, mitä täällä, että mitä nyt sitte. Eihän tässä kukaan oikein tiedä, että säilyykö työpaikat. Ja heillä on valtavat asuntovelat ja kulutusluotot ynnä muuta, ynnä muuta. Elikkä, että mustä tää on nyt semmonen, joka mua ainakin niin ku, mustä tässä on vähän sitä -90 -luvun, että mitä tapahtuu ja tuleeko sitte. Heillä on valtavat lainat, vaikka nyt korot on pienet, mutta lyhennykset täytyy hoitaa. Rupeeko talot menemään vasaran alle ja pankit ottaa talot, että tää on kyllä semmonen aikapommi. (I, tt)*

*V: Ja jotenkin aika isojen asuntolainojen kanssa ne on aika hurjia tilanteita ollut kyllä, että niitä alkaa näkyä kanssa semmosia monen sadan tuhannen asuntolainoja ja sitten kun se romahtaa.*

*V: Saattaa olla palkka ihan hyvä, mutta silti on ihan hirveet velat, että ei selviä.*

*V: Aikaisemmin en oo ikinä tommoseen törmännyt se on uutta, että tullaan sitten ihan oikeesti on omakotitalo ja kaikki, mutta sitten se.*

---

*V: On uudentyyppisiä joo. Hyvätulosia näitä mitkä lähtee sitten.*

*V: Ja sitten mun mielestä aika hyvin näkyy, mikä tää yhteiskunta on, että kuka tahansa voi sieltä tipahtaa sieltä kelkasta, niin sitten saattavat joutua hakemaan toimeentulotukea. (Ä, tt)*

Ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisen tavoitteena oli myös ylivelkaantumisesta aiheutuvien vaikeuksien lieventäminen. Ylivelkaantuminenkin näyttäisi liittyvän jossain määrin asumisen turvaamiseen.

*Ett esimerkiks just ja sitt saattaa olla vuokravelkoja ja sitt sellasta niin ku esimerkiks tämmösii kertaluontoisia, selkeesti nähdään, ett nyt on luisumassa johonkin esimerkiks velkakierteeseen, ett jos me koetaan, ett saadaan pysäytettyä. (I, tt)*

*Ett oon käyttäny esimerkiks vuokravelkoihin ja johonki tämmösiin velkaantumisen yleiseen ehkäisemiseen ja sitte yleensä jotain ylimäärästen vuokrien maksua, niin lähinnä tämm, niin ku asumisen turvaamiseksi. (I, tt)*

Suurten asuntolainojen ohella monella työntekijällä oli huoli myös kohtuuttoman suurista kulutusluotoista. Uutena ilmiönä toimeentulotuessa olivat pikavipit ja -lainat, joiden nähtiin aiheuttavan monelle asiakkaalle suuria taloudellisia vaikeuksia.

*Kyllä me nyt varmaan joka päivä mietitään jotain pieniä yksittäisiä asioita, että kumpi pikavipit kiellettäis lailla. Ne on nimenomaan niillä, joilla se on muutenkin vois sanoa hanskasta pois se elämä, niin sitten niillähän ne ainoastaan menee ja muuta. (T, tt)*

Kokonaisuudessaan ehkäisevän toimeentulotuen käyttö kohdentui enemmän korjaavaan kuin ehkäisevään työhön. Tyypillisimmät kohteet, joihin ehkäisevää toimeentulotukea ei ollut myönnetty kertaakaan kyselyä edeltäneen kolmen kuukauden aikana, olivat opiskelun turvaaminen, työhön pääsyn turvaaminen ja aktivointia tukevat toimenpiteet. Ne liittyvät itsenäisen selviytymisen edistämiseen ja vastaavat luonteeltaan ehkäisevää toimeentulotukea. Haastatteluista nousikin esiin tarve muuttaa ehkäisevän toimeentulotuen myöntämistapoja: ”tulipalojen sammuttamisen” sijaan tukea tulisi käyttää varhaisemmassa vaiheessa ehkäisemään ongelmien kasautumista.

*Hirveän paljon ehkäisevän päätöksistä liittyy vuokrärästeihin, että ehkäistään häätö sillä. Tavallaan sammutetaan sitä kriisitilannetta, että enemmän pitäisi työntekijöiden käyttää työllistymisen tukemiseen, että ihminen pääsee eteenpäin elämässään. Jotenkin pelätään käyttää riittävän varhaisessa vaiheessa, että asiakkaalla on sitten jo aika vaikeat ja syvät ongelmat taloudelliset vaikeudet siinä vaiheessa, kun käytetään. (H, johto)*

Useimmiten ehkäisevää toimeentulotukea kerrottiin myönnettävän (myönnettiin) yksinhuoltajaperheille ja pitkäaikaistyöttömille. Lähes puolet työntekijöistä oli myöntänyt ehkäisevää tukea yksinhuoltajille ja reilu kolmannes pitkäaikaistyöttömille. Ehkäisevän toimeentulotuen asiakkaina korostuivat myös ylivelkaantuneet ja mielen-terveyspotilaat. (Liitetaulukko 1.)

Työntekijöiden mielestä ehkäisevän toimeentulotuen tavoitteista parhaiten toteutuivat asiakkaan syrjäytymisen ehkäiseminen ja sosiaalisen turvallisuuden edistäminen (taulukko 5). Yli puolet vastaajista koki ehkäisevän toimeentulotuen edistävän hyvin asiakkaan omatoimista suoriutumista. Vähiten tuen nähtiin ehkäisevän pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta, kuitenkin kaksi viidestä näki sen ehkäisevän tukiriippuvuutta.

**Taulukko 5. Näkemykset ehkäisevän toimeentulotuen tavoitteiden toteutumisesta, % (n = 146–147).**

	Samaa mieltä (täysin tai osittain)	Ei samaa eikä eri mieltä	Eri mieltä (täysin tai osittain)
Ehkäisee asiakkaan syrjäytymistä	67	13	19
Edistää hyvin henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta	65	23	11
Edistää hyvin asiakkaan omatoimista suoriutumista	59	19	22
Ehkäisee pitkäaikaista riippuvuutta toimeen- tulotuesta	41	19	40

Kyselyssä kartoitettiin työntekijöiden näkemyksiä myös siitä, käytettiinkö ehkäisevää toimeentulotukea heidän mielestään sopivasti (n = 145). Noin puolet (53 %) vastanneista koki, että ehkäisevää toimeentulotukea käytettiin sopivasti. Lähes yhtä suuri osuus (40 %) katsoi, että ehkäisevää toimeentulotukea käytettiin liian vähän, ja pieni vähemmistö piti sen käyttöä liiallisena. Näkemykset erosivat ammattiryhmittäin. Sosiaalityöntekijät katsoivat muita useammin tuen käytön olevan liian vähäistä. Myös kokemus toimeentulotukityöstä erotteli näkemyksiä. Yli kymmenen vuotta toimeentulotukityötä tehneet työntekijät ajattelivat ehkäisevää toimeentulotukea käytettävän nykyisin liian vähän. Kyselyn avovastauksissa tuotiin esiin näkemyksiä sekä ehkäisevän toimeentulotuen liian vähäisestä että liiallista käytöstä. Myöntämiskäytäntöihin kaivattiin toisaalta enemmän inhimillisyyttä, toisaalta tiukkuutta. Etenkin toistuvasti samalle henkilölle tai perheelle vuokratrastiin myönnetty ehkäisevä toimeentulotuki nähtiin ongelmana.

*Varsinkin pitkään toimeentulotuen varassa eläneiden asiakkaiden kohdalla kai-paisin päätöksentekoon enemmän inhimillisyyttä. (kyselyn avovastaus)*

*Mielestäni ehkäisevää toimeentulotukea käytetään esimerkiksi toistuviin rästivuok-riin liian paljon samoille hakijoille. Vaikka pääsääntöisesti ehkäisevää toimeentu-lotukea tulisi myöntää kertaluonteisesti samaan asiaan, niin tämä ei käytännössä toteudu eikä voida noudattaa lain puitteissa. (kyselyn avovastaus)*

*Myöntämisen perusteet ja hakijoitten tietoisuus= ”ns. lapsiperhettä ei voi häätää” ovat valitettavan usein esillä. (kyselyn avovastaus)*

## Toimeentulotuen lakisääteisten tavoitteiden toteutuminen ja keinot toimeentulotuen kehittämiseksi

Artikkelin lopuksi tarkastelemme, miten hyvin toimeentulotukityötä tekevät ja haasta-tellut tuen organisoinnista vastuussa olevat työntekijät (johto) ajattelevat toimeentulo-tuen saavuttavan sille laissa asetetut tavoitteet ja miten toimeentulotukea tulisi kehittää tavoitteiden toteutumiseksi.

Toimeentulotuen kahdesta lakisääteisestä tavoitteesta vähintään välttämättömän toimeentulon turvaamisen katsottiin toteutuvan paremmin kuin itsenäisen selviyty-misen edistämisen (taulukko 6). Kolme vastaajaa neljästä oli täysin tai osittain samaa mieltä siitä, että toimeentulotuki turvaa hyvin asiakkaalle vähintään välttämättömän toimeentulon. Sen sijaan vain reilu kolmannes oli täysin tai osittain samaa mieltä siitä, että toimeentulotuki edistää hyvin asiakkaan itsenäistä selviytymistä.

**Taulukko 6. Näkemykset toimeentulotuen lakisääteisten tavoitteiden toteutumisesta, % (n = 155).**

	Täysin samaa mieltä	Osittain samaa mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Osittain eri mieltä	Täysin eri mieltä
Toimeentulotuki turvaa hyvin asiakkaalle vähintään välttämättömän toimeentulon.	24	50	3	22	2
Toimeentulotuki edistää hyvin asiakkaan itsenäistä selviytymistä.	3	35	15	37	10

Itsenäisen selviytymisen edistäminen on välttämättömän toimeentulon turvaa-mista vaikeampi käsite, mikä ilmenee sekä kyselyn vastauksista että haastatteluista. Kysyttäessä toimeentulotuen vaikutusta itsenäisen selviytymisen edistämiseen 15 prosenttia vastaajista ei esittänyt kantaansa. Epävarmuus itsenäisen selviytymisen

---

edistämisen tavoitteesta tuli esiin myös toimeentulotukea tekevien työntekijöiden haastatteluista.

*Tässä ainakin mulle tulee mieleen, että mitä se sitten on se itsenäinen selviytyminen, että mitä sillä tarkotetaan. Tarkotetaanko sillä vaikka just että työllistymään tai koulutusta, että sillä voidaan tai sitten arkipäivässä selviytymistä just tätä, että pysyy hengissä ja saa ruokaa ja katon pään päälle. (Ä, tt)*

Toimeentulotukilaissa ei ole määritelty, mitä itsenäisen selviytymisen edistämisen tavoitteella tarkoitetaan. STM:n julkaisemassa oppaassa toimeentulotukilain soveltajille (STM 2007, 16) itsenäisen selviytymisen edistäminen liitetään hakijan elatusvastuuseen: jokaisella on vastuu omasta, puolisonsa ja alaikäisten lastensa elatuksesta, minkä edellytysten toteutumisesta toimeentulotuella pyritään parantamaan. Käsitys itsenäisen selviytymisen edistämisestä muodostuu siten ammatillisen ja henkilökohtaisen ymmärryksen pohjalta.

Näkemykset toimeentulotuen tavoitteiden toteutumisesta erosivat ammattiryhmittäin. Sosiaalityöntekijät näkivät sosiaaliohjaajia ja etuuskäsittelijöitä harvemmin toimeentulotuen saavuttavan sille asetetut tavoitteet. Myös Karjalaisen ja muiden (2003, 39) tutkimuksessa tuli esiin sosiaalityöntekijöiden ja etuuskäsittelijöiden ero toimeentulotuen merkitystä koskevista kysymyksistä.

Kysyimme kyselyssä työntekijöiden näkemyksiä keinoista<sup>2</sup>, joilla toimeentulotuen lakisääteisten tavoitteiden toteutumisesta voidaan edistää (taulukko 7). Vastauksista voidaan erottaa neljä ulottuvuutta<sup>3</sup>: 1) asiakastyön kehittäminen, 2) rakenteellisen sosiaalityön lisääminen, 3) taloudellisten kannustimien ja asiakkaan velvollisuuksien lisääminen ja 4) toimeentulotuen tason korottaminen.

---

<sup>2</sup> Keinoja oli listattu 17. Näiden lisäksi vastaajat saivat esittää muita keinoja. Muina keinoina mainittiin asiakkaiden talousneuvonta, kansalaispalkka ja uusien työntekijöiden ohjaaminen ja seuraaminen.

<sup>3</sup> Ulottuvuudet erottuivat faktorianalyysin perusteella (ks. liitetaulukko 3).

**Taulukko 7. Työntekijöiden näkemykset toimeentulotuen tavoitteiden toteutumista edistävien keinojen merkityksestä, % (n = 154).**

	Erittäin paljon	Paljon	Jonkin verran	Vähän / ei yhtään	En osaa sanoa
<b>Asiakastyön kehittäminen</b>					
Kehittämällä sosiaalityötä asiakasta osallistamalla	38	34	17	6	5
Lisäämällä aikaa asiakaskohtaiseen työhön	36	36	21	5	3
Lisäämällä asiakassuunnitelmien tekemistä	21	29	32	10	9
Ohjeistamalla tarkemmin toimeentulotuen myöntämistä	13	23	32	26	6
<b>Rakenteellinen sosiaalityö</b>					
Lisäämällä kuntouttavien työtoiminta-, työpaja- tms. paikkojen määrää	29	39	21	9	2
Parantamalla yhteistyötä eri viranomaisten kesken	25	36	26	10	3
Vaikuttamalla poliittisiin päätöksentekijöihin	24	24	26	16	11
Välittämällä tietoa asiakkaiden ongelmiin vaikuttavista tekijöistä kunnan päättäjille	20	32	31	12	5
Vaikuttamalla alueen vuokra-asunto-tilanteeseen	18	34	30	14	4
Parantamalla yhteistyötä järjestöjen ja kirkon kesken	10	19	41	20	10
Lisäämällä tutkimus- ja kehittämistoimintaa	7	19	41	20	13
<b>Velvollisuuksien ja kannustimien lisääminen</b>					
Lisäämällä toimeentulotuki-asiakkaiden työllistymis- ja koulutusvelvollisuuksia	27	25	34	12	3
Lisäämällä toimeentulotuen taloudellisia kannustimia	20	31	33	9	9
<b>Tuen tason korottaminen</b>					
Korottamalla perustoimeentulotuen perusosien tasoa	9	19	41	26	5
Lisäämällä ehkäisevän toimeentulotuen käyttöä	7	25	33	25	11
Lisäämällä toimeentulotuessa huomioon otettavia menoja	5	23	34	32	5
Lisäämällä täydentävän toimeentulotuen käyttöä	4	23	36	28	9

---

Asiakastyön kehittämistä pidettiin tärkeimpänä toimeentulotuen kehittämisen keinona. Ajan lisääminen asiakaskohtaiseen työhön ja sosiaalityön kehittäminen asiakasta osallistamalla olivat tärkeimpiä asioita, joilla työntekijöiden mielestä toimeentulotuen tavoitteiden toteutumista voidaan edistää. Yli 70 prosenttia vastaajista katsoi, että näillä toimenpiteillä voidaan edistää erittäin paljon tai paljon toimeentulotuen lakisääteisten tavoitteiden toteutumista. Vastaukset heijastelevat osaltaan myös sitä, että aikuissosiaalityö on suhteellisen uusi sosiaalityön ala, jonka sisällöllinen kehittäminen on useassa kunnassa työn alla.

Asiakastyön sisällöllinen kehittäminen tuli esiin etenkin johdon haastatteluissa. Resurssien puute oli keskeinen este asiakastyön sisällölliselle kehittämiselle. Resurssien puute ilmeni sekä työntekijäpulana että ajanpuutteena – työntekijöillä ei nähty olevan tarpeeksi aikaa yksilölliseen asiakastyöhön. Johdon haastatteluista nousi esiin kolme asiaa: asiakastyön kehittäminen suunnitelmallisemmaksi, varhaisen puuttumisen vahvistaminen sekä työntekijöiden jalkautuminen.

*Kyllä se vie hirveästi aikaa, kun asiakkaita on niin paljon se pelkkä toimeentulotukityö mutta kyllähän siinä työssä koko ajan näkee sen, että hitsi vieköö, että tässä ois vaikka kuinka paljon tarvetta jollekin muulle, mutta ei meillä oo resursseja siihen. (T, johto)*

*Lisäämällä aikaa asiakaskohtaiseen työskentelyyn, voidaan edesauttaa luottamuksellisten asiakassuhteiden rakentumista. Luottamus on vaikuttavan sosiaalityön perusta. (Kysely, avovastaus)*

*Meillä on niinkö niin paljon mahdollisuuksia tehdä se työ ihan eri tavalla. Me mentäis sinne, missä ne ihmisetkin ois enemmän, vielä enemmän. (O, johto)*

*No, kyl erityisen hyvää on mun mielestä toi alkuvaiheen nappaamistyö ja se, et asiakas pääsee periaatteessa heti suunnitelmallisen työn piiriin. Ja se, mikä tietty on, niin kyllähän meillä (aikuissosiaalityön) sosiaalityöntekijäresurssit vois olla äärettömän paljon paremmat, jotta pystyttäis tekeen tiiviimpää langat käsissä pitävää sosiaalityötä, et kyllähän se käytännössä on, et sosiaalityöntekijäresurssit kohdistuu tiettyihin asiakkaihin, minkä kanssa sit työskennellään, mut et siellä saattaa kuitenkin olla asiakkaita, et aikaisemmassa vaiheessa olis pitänyt. Et kyllähän se varmaan joka kunnassa niin sanotun aikuissosiaalityön ja sosiaalityöntekijöitten työ painottuu tulipalojen sammuttamiseen, ja jonkun kriisitilanteen lähdetään pureutumaan, et pitäis pystyä aikaisemmin nappaamaan. (U, johto)*

Asiakastyön kehittämiseen liittyi myös asiakassuunnitelmiin panostaminen. Puolet vastaajista ajatteli, että asiakassuunnitelmia lisäämällä voitaisiin edesauttaa toimeentulotuen tavoitteiden toteutumista. Sosiaalihuollon asiakaslain ja STM:n oppaan (2007; STM 2013, 85–88) mukaan asiakassuunnitelman tekemisen tulisi olla pääsääntö asia-



kastyössä. Lainsäädännössä edellytetään asiakassuunnitelman tekemistä silloin, kun kyseessä ei ole kertaluonteinen tai hyvin lyhytaikainen toimeentulotuen tarve tai kun asiakkaalla ei ole sosiaalityön tai sosiaalipalvelun tarvetta. Suunnitelmaa ei tarvitse tehdä silloin, jos asiakkaalle on muussa yhteydessä tehty suunnitelma (Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000). Toimeentulotukilaissa on lisäksi erityissäännös suunnitelman tekemisestä tietyissä erityistilanteissa. Perusosan alentamisen yhteydessä asiakkaalle on aina laadittava suunnitelma toiminnasta, jolla edistetään asiakkaan itsenäistä suoriutumista. (STM 2007, 104; STM 2013, 101–102.) Haastatte- luissa ilmeni, että suunnitelmia ei aina tehdä edes perusosan alentamisen yhteydessä. Myös Haatajan (2013) tutkimuksessa tulee esiin, että asiakassuunnitelmat ovat ajoittain puutteellisia. Tämä johtui aikapulasta sekä siitä, että muut viranomaiset olivat tehneet asiakkaille suunnitelmia. Työntekijöiden mielestä asiakassuunnitelmat eivät tällä het- kellä lähde sosiaalityön tavoitteista.

*H: Onks yleensä näille, joilta tehdään se perusosan alennus, niin onko heillä ole- massa ennestään jotain suunnitelmia?*

*V: No, aktivointisuunnitelmia varmaan on hyvin monella.*

*V: Siellä sitten kyllä, ett niitä suunnitelmia on toki.*

*V: Asiakkaalla voi olla seitsemänkin suunnitelmaa.*

*V: Mutt sinänsä niin ku semmosta, että olis varsinainen toimeentulotukiasiakkaille oma joku laajamittasempi, ett semmosta ei oo.*

*H: Onks se niin ku enemmän kiinni siitä, että ette näe tarpeellisena vai onko se aikakysymys tai, ett miks niitä suunnitelmia ei tehdä?*

*V: No, tähän asti mun mielestä se on ollu täysin aikakysymys.*

*V: Niin on ollu.*

*V: Mutt nyt mä niin kun, mä näkisin, ett ois ihan mielenkiintosta kokeilla jotain, vaikka kotikäynnillä tehdä joku ja vähän enemmän keskustella ja sitä taustaa ja historiaa ja tulevaisuudensuunnitelmaa, ett se vois olla tosi hyväkin semmonen.*

*V: Se on vähän työkalu sitte, ja seurataan, ett missä nyt on menty sitte.*

*V: Selkeet suunnitelmat laatia.*

*V: Niin siit vois lähtee tämmöstä sosiaalityön tavoitteesta. (I, tt)*

Asiakastyön kehittämiseen kuuluu myös tarkempi ohjeistaminen. Etenkin valta- kunnallisen ohjeistuksen tarve nousi esiin aineistossa.

*Kunnat tarvitsevat tässä selkeää ohjeistusta siitä, miten ja ketkä toimeentulotukiasi- oita käsittelevät. Kunnat tarvitsevat selkeän viestin siitä, että perus ja täydentävä toi- meentulotuki eivät kuulu sosiaalityöhön, ovat etuuskäsittelyssä. (kyselyn avovastaus)*

*Sosiaalityöllä pitäisi olla myös joitakin käypä palvelu suosituksia, esim. siitä, mitä perusselvityksiä vähintään tehdään sosiaalityön asiakkuuteen tultaessa. (kyselyn avovastaus)*

---

*Mä toivon, että STM ottaisi jotenkin sitä mittareiden ja mallintamisen roolia enemmän, että tavallaan kun kaikki kunnat on siinä samassa ahdingossa, että miten sitä työtä kuvaa ja millä luvuilla mitataan, että siihen tulis jotain valtakunnallisia jotakin ohjeistuksia, että lähdetään nyt näistä liikkeelle. (Ä, johto)*

Toisena asiakokonaisuutena tulivat esiin rakenteellisen sosiaalityön keinot. Rakenteellinen sosiaalityö ymmärretään yhteiskunnalliseksi vaikuttamiseksi, jossa pyritään muuttamaan yhteiskunta- ja yhteisötason rakenteellisia epäkohtia. Keinona tässä on esimerkiksi asiakkaiden arkea koskevan tiedon välittäminen yhteiskunnallisille päättäjille. (Ks. esim. Karjalainen & Seppänen 2011.) Merkittävimpänä rakenteellisena toimenpiteenä vastaajat pitivät paikkojen lisäämistä kuntouttavaan työtoimintaan, työpajoihin ja muihin vastaaviin työllisyyttä ja itsenäistä suoriutumista lisääviin yksikköihin. Noin puolet vastaajista koki, että vaikuttamalla poliittisiin päätöksentekijöihin ja välittämällä tietoa asiakkaiden ongelmiin vaikuttavista tekijöistä kunnan päättäjille voidaan edistää joko erittäin paljon tai paljon toimeentulotuen tavoitteiden toteutumista. Myös vaikuttaminen alueen vuokra-asuntotilanteeseen nähtiin keskeiseksi keinoksi.

Toimenpiteissä korostui myös yhteistyön merkitys. Noin 60 prosenttia vastanneista uskoi, että parantamalla yhteistyötä eri viranomaisten kesken pystytään edesauttamaan toimeentulotukityötä. Vajaa kolmannes vastaajista katsoi, että parantamalla yhteistyötä järjestöjen ja kirkon kanssa voidaan edistää toimeentulotuen tavoitteiden parempaa toteutumista. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisääminen sai rakenteellisista keinoista vähiten kannatusta toimeentulotuen tavoitteiden parantamiseksi.

Kolmantena toimenpiteiden kokonaisuutena erottui tuen kannustavia ja velvoittavia piirteitä painottava keppi ja porkkana -linja. Noin puolet vastaajista koki, että lisäämällä toimeentulotuen taloudellisia kannustimia voidaan edistää toimeentulotuen tavoitteiden toteutumista erittäin paljon tai paljon. Toimeentulotuen olemassa olevia taloudellisia kannustimia pidettiin vähäisinä. (Ks. Jouko Karjalaisen ym. artikkeli tässä kirjassa.)

Noin puolet vastaajista koki, että lisäämällä toimeentulotukiasiakkaiden työllistymis- ja koulutusvelvollisuuksia voidaan edistää toimeentulotuen tavoitteiden toteutumista erittäin paljon tai paljon. Työntekijät ja johto ajattelivat, että asiakkailla oli liian vähän velvollisuuksia. Tuen nähtiin nykyisellään passivoivan asiakkaita, koska saanti ei edellytä heiltä mitään vastikkeena. Toimeentulotuki miellettiin liian automaattisena, itsestään selvänä etuutena. Yleinen kokemus oli, että osa asiakkaista ei saapunut varattuna aikana työntekijän vastaanotolle. Se oli herättänyt kunnissa keskustelua asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista.

*No kyl minust tietysti täs lainsäädännössäkin pitäis vähän jonkunlaisii muutoksii tehdä tähän toimeentulotukeen, että kyllähän täst on tullu semmonen vähän liikaa semmonen itsestäänselvä etuus, että sitä vaan myönnetään kun ei tarvitse tehdä koskaan mitään sen eteen, et kyl jonkunlaist simmost tarkennust vähän tohon lakiinkin. – – että meil on henkilöitä tässä Suomessa niin aika paljon, jotka haluaa vain elää toimeentulotuella eikä halua tehdä mitään ni miks heijän ei anneta olla rauhassa*

---

*tavallaan niinku tulee semmonen vähän niinku paineita sit kuitenkin tänne sosiaalityöhönkin, että ku näit asiakkaita pitäis aktivoida, mutta jotkut tuntuu olevan hyvin onnellisia, et sekin pitää hyväksyä, et kauheest vouhutetaan siitä, et kaikkia pitää aktivoida, ettei ne syrjäydy ei ne oo syrjäytyneitäkään ees vaikka, jotka elää pelkästään toimeentulotuella ja katsoo itse, et ei heil oo mitään hätää. (V, johto)*

*Nykyinen toimeentulotukikäytäntö passivoi asiakkaita. Asiakkailta ei tarpeeksi työvoimapolitiittisia vaateita (kurssit, työharjoittelu, kuntouttava työtoiminta, maahanmuuttajien kielikurssit), jotta ne edistäisivät sosiaalista osallisuutta. (Kyselyn avovastaus)*

*Mielestäni toimeentulotuki passivoittaa asiakkaita. Monesti etuutta pidetään itsestään selvyytensä ja asiakkaan oma vastuu katoaa täysin. Toimeentulotuen myöntämisen suhteen asiakkaita pitäisi velvoittaa enemmän osallisuuteen, jotta tuki ymmärrettäisiin viimesijaiseksi ja asiakkaat ymmärtäisivät myös sen, että viimekädessä he ovat itse vastuussa itsestään ja omasta toimeentulostaan. Valitettavan useasta käy niin, etteivät asiakkaat edes saavu sosiaalityöntekijälle varatuille ajoille ja toimeentulotuki myönnetään tästä huolimatta. Yksi tuen myöntämisen peruste voisi olla se, että asiakas sitoutuu aikuissosiaalityöhön. (Kyselyn avovastaus)*

*Nyt mikä siellä on se päivän polttava ongelma, niin on tällä hetkellä, että ne asiakkaat ei tuu etenkään uudet, niin ne ei tuu niille varatuille ajoille. – Kun mä itse olen kasvanut siihen ja ajattelen, että se sosiaalityön se juttu on tärkeämpi kuin se oikeus toimeentulotukeen, että pitäisi voidaan niinkö laittaa rahat poikki, jos ei voi tavata, päästä oikein, että missä se tilanne on? Se kulkee käsi kädessä, tai mä ajattelen näin se, että tavallaan se auttaminen ja tilanteen kartoitus ja rahan jakaminen. Mut ei ne työntekijät nyt, kun ne lähtee avaa sitä, että on oikeus saada se toimeentulo, kun se hakemus tulee, niin sitten me vaan laitetaan se raha menemään. Sitten varataan aika, eikä tuu, eikä tuu. Mun mielestä jotenkin, että voiko laittaa poikki, että riittämättömät selvitykset, että ei tiedä kokonaistilannetta, kun ei ole tullut varatulle ajalle. (Ä, johto)*

Velvollisuuksien lisäämisen halu kohdistui etenkin nuoriin toimeentulotukiasiakkaisiin. Toimeentulotuen katsottiin tulevan nuorille liian helposti. Tuen nähtiin passivoivan nuoria ja opettavan heitä vääränlaiseksi katsottuun elämäntapaan. Työntekijöiden ja johdon haastatteluissa korostui nuorten oma vastuu ja velvollisuus osallistua toisaalta oman tilanteensa kohentamiseen ja toisaalta yhteiskunnan toimintaan.

*Perustoimeentulotuki on välttämätön. Mielestäni kuitenkin ei ole oikein vain myöntää toimeentulotukea jos asiakkaan kokonaistilanne ei ole selvillä; pelkkä rahan jakaminen passivoi ihmisiä. Asiakkaiden kokonaistilanne tulisi kartoittaa ja mahdollisesti velvoittaa osallistumaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseen liittyviin*

*toimiin ja sitouttaa niiden hoitamiseen. – Toimeentulotuki olisi ikään kuin palkka siitä, että on valmis itse tekemään jotain tilanteensa hyväksi. Mielestäni tässä yhteiskunnassa on todella joustavasti mahdollisuuksia suorittaa opintoja tai osallistua työelämään. Täytyy kyllä muistaa, että joukossamme on henkilöitä joilta ei suju omien asioiden hoito, mutta he ovat marginaali. – Harmillisimmalta tuntuu käsitellä hakemuksia 20-40 -vuotiaille ihmisille, jotka odottavat vain toimeentulotukipäätöstä ja rahojen maksua kuukausittain, mutta eivät katso velvollisuudekseen ottaa omaa elämänsä hallintaan. (kyselyn avovastaus)*

*Mielestäni varsinkin nuorten kohdalla toimeentulotuki ei lisää sosiaalisia taitoja pärjätä elämässä, työssä yms., koska he saavat rahan joka kuukausi vaikka eivät ikinä tulisi varatulle ajalle sosiaalityöntekijälle tai hoitaisi ensisijaisia etuuksiaan. Nuoret ovat hyvin valvetuneita lain suhteen ja tietävät, mitä heille lain mukaan kuuluu toimeentulotukea, vaikka eivät ikinä tekisi mitään. Nuori harvoin ymmärtää, että kaikilla on myös velvollisuuksia yhteiskunnalle ja jotta yhteiskunta toimii, tarvitaan myös verorahoja. Lisäksi nuori ei vielä ymmärrä, minkälaiset vaikutukset valinnoilla 18-vuotiaana on loppuelämään. (kyselyn avovastaus)*

*V: Täähän tässä onkin tässä toimeentulotuessa, että kun ne luulee, että se on niinkö ku Manulle illallinen.*

*V: Automaatio.*

*V: Niin. Ja mutta eihän tuokaan ole, työmarkkinatuki tai peruspäiväraha työkkärin kautta, ei sekään oo enää automaatio.*

*V: Sielläkin vaaditaan, sehän on vastikkeellista. He käyttää sanaa vastikkeellinen.*

*V: Oi, se oli ihana tässä, on tästä nyt jonku aikaa, niin yks poika soitti mulle tuohuneena, että missä minun palkka viipyy, kun ei ollu toimeentulotuki tullu.*

*V: Näin. Palkka oli tulematta. (A, tt)*

*Monet nuoret ne on vain tyytyväisiä, että kun se raha pyörii. Niinkun silleen että on semmonen elämäntapa, että ei kiinnity oikeen enää mihinkään. – – Mutta kyllä se mun mielestä passivoi, kun mä tein aikasemmin nuorten kanssa justiin kun mä olin siinä perustyössä, niin aika paljon musta passivoi kanssa se toimeentulotuki, että sen saa kauheen helposti ja ei tarte tehdä tavallaan mitään. (Ä, tt)*

Neljäntenä ulottuvuutena erottuivat toimeentulotuen tasoon liittyvät toimenpiteet. Vajaa kolmannes koki, että ehkäisevän toimeentulotuen käyttöä lisäämällä voidaan edistää toimeentulotuen tavoitteita erittäin paljon tai paljon. Lisäksi reilu neljännes näki, että korottamalla toimeentulotuen perusosien tasoa tai lisäämällä toimeentulotuen huomioon otettavia menoja tai täydentävän toimeentulotuen käyttöä saavutetaan paremmin tuelle asetetut tavoitteet. Tuen tason korottaminen sai ehdotuksista vähiten kannatusta.

---

## Yhteenvedo ja lopuksi

Artikkelissa tarkastelimme toimeentulotuen roolia toimeentulotuki- ja sosiaalityössä. Analysoimme, minkälaisena työvälineenä toimeentulotuki nähtiin sekä minkälaisiin menoihin ja minkälaisessa tarkoituksessa toimeentulotukea myönnettiin.

Sekä työntekijät että johtajat kokivat toimeentulotuen tärkeäksi sosiaalityön välineeksi. Tuen avulla pystyttiin esimerkiksi tavoittamaan sosiaalityön asiakkaita. Sen katsottiin mahdollistavan asiakkaan kokonaisvaltaisen avustamisen ja toimivan välineenä asiakkaiden kannustamiseen ja muutoksen aikaansaamiseen asiakkaan elämäntilanteessa. Toimeentulotuen yhteyttä sosiaalityöhön perusteltiin samoilla tekijöillä kuin toimeentulotukikokeilun yhteydessä (ks. STM 1997). Toimeentulotuen myöntäminen on kuitenkin irtaantunut viime vuosina sosiaalityöstä etuuskäsittelyn yleistyessä. Muutos ei ole johtanut siihen, että työntekijät kokisivat toimeentulotuella olevan vähäinen merkitys sosiaalityössä. Etuuskäsittelyn vahvistuminen on voinut tuoda selvemmin esiin sosiaalityön merkityksen toimeentulotukityössä.

Toimeentulotuen ensisijaisena tarkoituksena nähtiin inhimillisen elämän kannalta välttämättömän vähimmäistulon turvaaminen. Vastaajien mielestä perustoimeentulotuki toteutti tätä tehtävää. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisen nähtiin puolestaan liittyvän toimeentulotuen toisen lakisääteisen tehtävän, itsenäisen selviytymisen edistämisen, toteuttamiseen. Perustoimeentulotuen tasoa pidettiin usein riittämättömänä, minkä vuoksi täydentävän toimeentulotuen tehtävänä oli myös turvata välttämätön toimeentulo, etenkin pitkäaikaisasiakkaille.

Perustoimeentulotuen myöntäminen on enenevässä määrin etuuskäsittelijöiden tehtävä. Heidän työorientaatiotaan voidaan kuvata sosiaaliturvatyöksi, jossa tavoite on turvata asiakkaille lakisääteinen viimesijainen taloudellinen etuus lain asettamassa määräajassa. Sosiaalityöntekijöiden ja jossain kunnissa myös sosiaaliohjaajien työ painottui puolestaan täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämiseen. Heidän työorientaationaan oli muutossosiaalityö, jossa toimeentulotuen myöntämisen tavoitteena oli asiakkaan itsenäisen selviytymisen edistäminen ja muutostyön tukeminen. Haastateltavien puheessa tuli esiin täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen suunnitelmallisen asiakastyön tukena, mikä korostaa osaltaan toimeentulotuen merkitystä sosiaalityön välineenä. Vaikka enemmistö kyselyyn vastanneista koki toimeentulotuen tärkeäksi sosiaalityön välineeksi, pidettiin sitä usein riittämättömänä välineenä asiakkaan toimeentuloon liittyvien asioiden edistämiseen. Rahallisen tuen rinnalle kaivattiin ei-rahallista tukea.

Ammattiryhmien näkemykset toimeentulotuen tavoitteiden toteutumisesta ja käytöstä erosivat. Etuuskäsittelijät kokivat sosiaalityöntekijöitä useammin toimeentulotuen toteuttavan tuelle asetetut lakisääteiset tehtävät. Sosiaalityöntekijät suhtautuivat sen sijaan kriittisemmin toimeentulotuen toimivuuteen. He katsoivat muita harvemmin, että toimeentulotuki onnistuu turvaamaan asiakkaalle vähintään välttämättömän toimeentulon tai edistämään asiakkaan itsenäistä selviytymistä. Sosiaalityöntekijät ajattelivat myös muita useammin, että täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea käytetään liian vähän. Ammattiryhmien välillä ilmenneet näkemyserot toimeentulotuesta ja sen

---

käytöstä saattavat välittyä asiakastyöhön ja vaikuttaa myös tuen myöntämiskäytäntöihin. Erilaiset käsitykset toimeentulotuesta saattavat heikentää asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua. Toimeentulotuen organisoinnissa ja myöntämiskäytännöissä on lisäksi ominaisuuksia, jotka heikentävät etuuskäsittelyssä olevien asiakkaiden mahdollisuuksia saada täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea.

Tutkimustieto toimeentulotuen myöntämiskäytännöistä on vähäistä. Olemassa oleva tilastotieto siitä, minkälaisiin menoihin ja tarpeisiin täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea myönnetään, on sekin puutteellista. Tutkimuksessa kartoitimme täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämistä työntekijöiden kokemusten kautta. Työntekijöiltä kysyttiin, minkälaisiin menoihin he olivat myöntäneet täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea. Näin saimme karkean kuvan toimeentulotuen käyttökohteista. Toimeentulotuen tietopohjan kehittäminen on välttämätöntä. Tiedon vajavaisuudesta seuraa paitsi puutteellista tutkimusta myös puutteellista lainvalmistelua. Tiedon puute on haitallista myös järjestelmän läpinäkyvyyden ja sosiaalityön vaikuttavuuden arvioinnin kannalta.

Toimeentulotuessa korostui vahvasti asumisen tukeminen. Perustoimeentulotuessa asumismenot ovat suurin yksittäinen menoerä. Esimerkiksi yksin asuvilla työttömien perusturvan saajilla toimeentulotuen tarve perustuu 90–100-prosenttisesti niihin asumiskustannuksiin, joita asumistuki ei korvaa (Honkanen 2010, 37). Työntekijät ilmoittivat myöntäneensä täydentävää toimeentulotukea useimmiten takuuvuokraan. Myös ehkäisevässä toimeentulotuessa korostui asumisen turvaaminen. Ehkäisevää toimeentulotukea oli kyselyä edeltäneen kolmen kuukauden aikana myönnetty yleisimmin asumisen turvaamiseen. Käytännössä tämä tarkoitti vuokratästejä. Toimeentulotuen voimakas kohdentuminen asumisen turvaamiseen nostaa esiin kysymyksen toisaalta asuntomarkkinoiden ja asumistukijärjestelmän toimivuudesta ja toisaalta toimeentulotuessa korvattavien asumismenojen tasosta.

Ehkäisevän toimeentulotuen käyttö kohdentui enemmän korjaavaan kuin ehkäisevään tukeen. Ehkäisevää toimeentulotukea oli myönnetty harvimmoin opiskelun tai työhön pääsyn turvaamiseksi ja asiakkaan aktiivointia tukeviin toimenpiteisiin. Ehkäisevän toimeentulotuen ”vääristynyt” käyttö tunnistettiin kunnissa, ja työn haasteena nähtiin painopisteen siirtäminen ennalta puuttumiseen.

Toimeentulotuen kehittämiskeinoissa painottuivat asiakastyön sisällön kehittäminen. Tärkeimmiksi keinoiksi nähtiin ajan lisääminen asiakaskohtaiseen työhön ja sosiaalityön kehittäminen asiakasta osallistamalla. Vähiten kannatusta saivat puolestaan toimeentulotuen tasoon liittyvät toimenpiteet. Tulokset toimeentulotuen kehittämis-toimistakin osoittivat, että sosiaalityöllä koetaan olevan keskeinen merkitys toimeentulotukityössä. Kyse ei ole ainoastaan viimesijaisen taloudellisen toimeentulon tuen myöntämisestä vaan myös tuen hakijan ja hänen perheensä itsenäisen selviytymisen edistämisestä. Tutkimuksemme valossa sosiaalityön ja toimeentulotuen suhde tuntuu hakevan edelleen paikkaansa; miten ja missä määrin toimeentulotukea voidaan käyttää sosiaalityön välineenä, ja ennen kaikkea miten ja minkälaisia sosiaalityön palveluja tulisi yhdistää toimeentulotuen varassa elävien tilanteen parantamiseksi?

# Lähteet

- Blomgren, Sanna ja Kivipelto, Minna 2012: Valtastus. Valtakunnallinen aikuissosiaalityön kartoitus. Raportti 27/2012. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Broberg, Mari ja Hakovirta, Mia 2005: Lapsen ja etävanhemman tapaaminen yksinhuoltaja- ja uusperheissä – lähivanhemman näkökulma. Janus 13:2, 137–153.
- Broberg, Mari ja Hakovirta, Mia 2009: Lapsistaan erillään asuvana isänä eron jälkeen. Teoksessa Katja Forsén - Anita Haataja - Mia Hakovirta (toim.): Yksinhuoltajuus Suomessa. Väestöntutkimuslaitoksen julkaisusarja D 50. Helsinki.
- Ditch, John 1999: Full Circle: a Second Coming for Social Assistance? Teoksessa Jochen Clasen (toim.): Comparative Social Policy. Concepts, theories and method. Blackwell Publisher, Oxford.
- Haapola, Ilkka ja Mäntysaari, Mikko 1997: Yhdessä vai erikseen? Toimeentulotuen ja sosiaalityön vaikea liitto. Teoksessa: Toimeentulotukikokeilu 1995–1996. Loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 1997:5. Helsinki.
- Haataja, Anita 2013: Toimeentulotuki yhden aikuisen talouksissa Helsingissä. Teoksessa Elina Ahola – Heikki Hiilamo (toim.): Köyhyyttä Helsingissä. Toimeentulotuen saajat ja käyttö 2008–2010. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 127. Kela, Helsinki.
- Hakovirta, Mia ja Rantalaiho, Minna 2012: Taloudellinen eriarvoisuus lasten arjessa. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 124. Kela, Helsinki.
- Heinonen, Hanna-Mari 2010: Asumismenojen huomioon ottaminen toimeentulotuessa ja yleinen toimeentulotilanne kunnissa ja kuntayhtymissä syksyllä 2009. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 73. Kela, Helsinki.
- Honkanen, Pertti 2010: Asumiskustannukset toimeentulotuessa. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 72. Kela, Helsinki.
- Jokinen, Arja 2008: Sosiaalityö tukena ja kontrollina aikuisten kohtaamisessa. Teoksessa Arja Jokinen – Kirsi Juhila (toim.): Sosiaalityö aikuisten parissa. Vastapaino, Tampere.
- Jouttimäki, Päivi – Kangas, Seija – Saurama, Eija (toim.) 2011: Uudistuva ja voimaannuttava aikuissosiaalityö. Visio vahvasta aikuissosiaalityöstä -hankkeen loppuraportti. Työpapereita 2011:11. Socca Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus.
- Juhila, Kirsi 2008: Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön areenat. Teoksessa: Arja Jokinen – Kirsi Juhila (toim.): Sosiaalityö aikuisten parissa. Vastapaino, Tampere.
- Kananoja, Aulikki 2013: Aikuissosiaalityön kehityskaari – Toimenpiteistä yhteiseen kehitystyöhön. Alustus Aikuissosiaalityön päivät 23.1.2013, Tampere.
- Karjalainen, Jouko 2004: Toimeentulotuen myöntämiskäytännöt ja tilannekohtainen päätöksenteko. Teoksessa: Hiilamo, Heikki – Karjalainen, Jouko – Kautto, Mikko – Parpo, Antti: Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. Tutkimuksia 139. Stakes, Helsinki.
- Karjalainen, Jouko – Hiilamo, Heikki – Raivio, Helka 2003: Harkinta toimeentulotuessa. Toimeentulotuen muutosten arvioinnin väliraportti. Aiheita 19/2003. Stakes, Helsinki.
- Karjalainen, Jouko – Raivio, Helka 2010: Toimeentulotuen jakolinjat. Teoksessa Sakari Hänninen – Elina Palola – Maija Kaivonurmi (toim.): Mikä meitä jakaa? Sosiaalipolitiikka kilpailuvaltiossa. Teema 7. THL, Helsinki.
- Karjalainen, Pekka ja Seppänen, Marjaana 2011: Yhteistyö ja rakenteellinen sosiaalityö. Teoksessa Aulikki Kananoja – Martti Lähteinen – Pirjo Marjamäki (toim.): Sosiaalityön käsikirja. Tietosanoma, Helsinki.
- KM 1993: Tehtäviensiirtotoimikunnan loppumietintö. Komitean mietintö 1993:39. Painatuskeskus, Helsinki.
- Kotro, Helena 2008: Aikuissosiaalityön areenat. Kehittämishankkeen loppuraportti. Socom: Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus.
- Mäntysaari, Mikko 1991: Sosiaalibyrokratia asiakkaiden valvojana. Byrokratiatyö, sosiaalinen kontrolli ja tarpeitten sääntely sosiaalitoimistoissa. Vastapaino, Tampere.
- Raunio, Kyösti 2000: Sosiaalityö murroksessa. Gaudeamus, Helsinki.
- Raunio, Kyösti 2004: Olennainen sosiaalityössä. Gaudeamus, Helsinki.
- STM 1997: Toimeentulotukikokeilu 1995–1996. Loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 1997:5. Helsinki.
- STM 2007: Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:11. Helsinki.
- STM 2013: Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:4. Helsinki.

**Liitetaulukko 1. Työntekijöiden myöntämä täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki asiakasryhmittäin, % (n = 142 ja n = 69).**

	Täydentävä toimeentulotuki	Ehkäisevä toimeentulotuki
Alle 25-vuotiaille nuorille	39	10
Jälkihuollossa oleville nuorille	18	4
Yksinhuoltajaperheille	46	20
Kahden vanhemman lapsiperheille	18	7
Lastensuojeluasiakkaille	14	10
Vammaisille	0	1
Eläkeläisille	6	4
Opiskelijoille	24	3
Mielenterveyspotilaille	13	14
Päihdeongelmaisille	20	10
Asunnottomille	10	3
Maahanmuuttajille	12	1
Työssä käyville	2	3
Pitkäaikaistyöttömille	31	17
Aktiivitoimiin osallistuville	17	7
Pitkäaikaisasiakkaille	30	12
Uusille asiakkaille	7	6
Ulosottovelallisille	3	3
Ylivelkaantuneille	9	14
Joillekin muille	4	1

(Kysymys: Mille asiakasryhmille olet useimmiten myöntänyt täydentävää/ehkäisevää toimeentulotukea? Vastajat pystyivät valitsemaan enintään viisi vastausvaihtoehtoa.)



**Liitetaulukko 2. Perustoimeentulotuen sekä täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen menot toimeentulotuen bruttomenoista tutkimuskunnissa vuonna 2011.**

	Ehkäisevä toimeentulotuki / varsinaisen toimeentulotuen menot	Perustoimeentulotuki / toimeentulotuen bruttomenot	Täydentävä toimeentulotuki / toimeentulotuen bruttomenot	Ehkäisevä toimeentulotuki / toimeentulotuen bruttomenot
Jyväskylä	4,6	89,3	6,3	4,4
Järvenpää	1,7	93,1	5,1	1,7
Kontiolahti	2,8	90,6	6,7	2,7
Kotka	2,2	90,6	7,2	2,2
Kuopio	2,3	78,6	19,2	2,2
Lahti	1,5	93,5	5,1	1,5
Laihia	2,1	79,1	18,7	2
Rauma	1,9	87,5	10,6	1,9
Sodankylä	5,2	86,6	8,5	5

Lähde: THL, toimeentulotukimenotilasto 2013.

**Liitetaulukko 3. Faktorianalyysi toimeentulotuen kehittämistoimenpiteistä, (n = 154).**

	I	II	III	IV	kommunaliteetti
Korottamalla toimeentulotuen perusosien tasoa	0,184	0,173	-0,284	0,542	0,439
Lisäämällä toimeentulotuessa huomioon otettavia menoja	0,204	0,198	-0,236	0,628	0,532
Lisäämällä täydentävän toimeentulotuen käyttöä	0,071	0,106	0,079	0,913	0,856
Lisäämällä ehkäisevän toimeentulotuen käyttöä	0,132	0,099	0,170	0,849	0,777
Ohjeistamalla tarkemmin toimeentulotuen myöntämistä	0,544	0,186	0,108	0,100	0,352
Lisäämällä aikaa asiakaskohtaiseen työhön	0,811	0,094	-0,012	0,333	0,777
Kehittämällä sosiaalityötä asiakasta osallistamalla	0,575	0,320	0,230	0,104	0,497
Lisäämällä asiakassuunnitelmien tekemistä	0,600	0,309	0,254	0,065	0,524
Lisäämällä toimeentulotuki-asiakkaiden työllistymis- ja koulutusvelvollisuuksia	0,175	0,169	0,704	-0,205	0,597
Lisäämällä toimeentulotuen taloudellisia kannustimia	0,255	0,193	0,377	0,081	0,251
Lisäämällä kuntouttavien työtoiminta-, työpaja- tms. paikkojen määrää	0,97	0,436	0,550	0,027	0,503
Parantamalla yhteistyötä eri viranomaisten kesken	0,304	0,585	0,328	0,028	0,543
Parantamalla yhteistyötä järjestöjen ja kirkon kesken	0,266	0,607	0,263	0,83	0,516
Vaikuttamalla poliittisiin päätöksentekijöihin	0,219	0,753	0,127	0,194	0,668
Välittämällä tietoa asiakkaiden ongelmiin vaikuttavista tekijöistä kunnan päättäjille	0,112	0,832	0,026	0,066	0,710
Vaikuttamalla alueen vuokra-asuntotilanteeseen	0,230	0,444	0,082	0,248	0,319
Lisäämällä tutkimus- ja kehittämis-toimintaa	0,154	0,531	0,212	0,236	0,406
Ominaisarvo	2,148	3,036	1,487	2,596	



123456



## 6 Keppi ja porkkana toimeentulotuen työkaluina – toimeentulotuki ja kannustimet

*Jouko Karjalainen, Susan Kuivalainen,  
Katri Hannikainen-Ingman, Susanna Mukkila*

Työn ja sosiaaliturvan yhteensovitus on ollut pari viime vuosikymmentä kestoaihe työllisyyspolitiikan ja monien työryhmien toimenpideohjelmissa. Hyvän työllisyys tilanteen aikana 1980-luvun lopulla yhteensovitukseen liittyvät ongelmat toki tunnistettiin, mutta useimmiten ne todettiin vain poikkeukselliseksi väliinpuotoamiseksi (Piirainen 1988, 138). Järjestelmän perusteisiin ei sellaisten vuoksi ollut tarpeen puuttua. Sosiaalihuoltolain sääntämisestä (SHL 1983) lähtien tavoitteena ollut perusosan 80 prosentin taso täydestä kansaneläkkeestä toteutui, kun toimeentulotuessa siirryttiin niin sanottuun laajaan perusosaan vuosina 1989–1994. Se merkitsi toimeentulotuen nousemista jopa korkeammalle tasolle kuin syyperustainen perusturva. Kolmen neljän prosentin työttömyyden oloissa harva piti tätä ongelmana. Lisäksi pari vuotta aikaisemmin muutettu työllisyyslaki (HE 275/1987) katkaisi melko tehokkaasti pitkäaikaisen eli yli puolen vuoden työttömyyden.

Vasta 1990-luvun laman ja sen jälkeen tapahtuneiden yhteiskunnallisten muutosten seurauksena väliinpuotoamistilanteet alettiin nähdä työmarkkinoiden ja sosiaaliturvan rakenteellisina ongelmina. Varsin pian keskustelua alkoivat hallita kannustinkysymykset (Valtioneuvoston kanslia 1996), jonka rinnalla on kulkenut keskustelu sosiaaliturvaetuuksien välisestä hankauksesta ja byrokratialoukuista (esim. STM 1997; Hiilamo ym. 2004). Painopisteen muutos tapahtui samoihin aikoihin, kun työllisyyspolitiikassa siirryttiin työn kysynnän lisäämisestä työ(voima)n tarjonnan vahvistamiseen. Siirtymän maamerkkinä voi pitää Kannustinloukku-työryhmän raporttia (Valtioneuvoston kanslia 1996).

Jos 1980-luvun väliinpuotoamiset liittyivät usein syyperusteisiin etuuksiin, kuten työkyvyttömyys- tai sairauseläkkeisiin, huomio on kohta pari vuosikymmentä ollut tarveharkintaisten etuuksien eli työmarkkinatuen ja toimeentulotuen (ja asumistuen) aiheuttamissa kannustinongelmissa. Samaan aikaan sosiaaliturvaetuudet ovat jääneet huomattavasti jälkeen ansiotulojen kehityksestä (THL 2011). Ansioturva on luonnollisesti parhaiten seurannut ansiotasoindeksin kehitystä. Kuitenkaan ansioperustaiset etuudet eivät ole olleet kannustinkeskustelussa erityisesti esillä. Huomio on ollut harkinnanvaraisissa perusturvaetuuksissa, joita pidetään syynä siihen, että pienipalkkaisten töiden vastaanottaminen ei ole aina taloudellisesti kannattavaa. Sosiaaliturvan, tuloperustaisten sosiaalipalvelujen ja verotuksen yhteisvaikutus voi johtaa varsin korkeaan progressioon (Arajärvi 2002, 254). 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen sosiaaliturvakeskustelua onkin hallinnut taloustieteellinen eetos.

Toimeentulotuki ei ole enää vain perustuslain edellyttämä perälauta, vaan sen merkitys on alettu nähdä laajempänä työ- ja sosiaalipoliittisena kysymyksenä. Toimeentulotuesta on tullut aktivointipolitiikan yksi väline (ks. esim. Heikkilä 1999), ja siihen on 15 viime vuoden aikana pyritty luomaan taloudellisia kannustimia, jotka edistäisivät työn vastaanottamista ja tekemistä. Artikkelissa arvioimme kahta toimeentulotukeen 2000-luvulla luotua kannustinosaa, niin sanottua etuoikeutettua tuloa, joka lisää käytävissä olevia tuloja, sekä joissakin tilanteissa niitä vähentävää perusosan alentamista. Aineistona käytämme samaa kunta-aineistoa kuin kahdessa muussakin kirjan artikkelissa (ks. liite 1). Kiinnostuksen kohteena ovat, miten työntekijät käyttävät näitä kahta kannustinosaa ja minkälaisena he näkevät niiden merkityksen.

## Tutkimuskysymykset ja aineistot

Runsaan kymmenen vuoden ajan kestäneessä kokeilussa toimeentulotuen hakijan saamasta nettoansiosta on vähennetty niin sanottuna etuoikeutettuna ansiotulona vähintään 20 prosenttia, kuitenkin niin, että etuoikeutetun tulon määrä voi olla enintään 150 euroa kuukaudessa saajataloutta kohden.

STM:n toimeentulotuen myöntämistä koskeissa oppaissa on korostettu, että laki on tarkoitettu sovellettavaksi siten, että etuoikeutettuna tulona on mahdollista ottaa huomioon enemmänkin kuin 20 prosenttia ansiotuloista, kuitenkin enintään 150 euroa (STM 2013). Käytännössä joissakin kunnissa etuoikeutettua tuloa koskevaa säännöstä on sovellettu kaavamaisesti, eikä etuoikeutettuna tulona ole otettu huomioon enempää kuin 20 prosenttia tuloista. Seuraava sosiaali- ja terveysministeriöön tullut palaute yksittäisestä tulkintatilanteesta kertoo mekaanisten tulkintojen kohtuuttomuudesta: asiakas oli ansainnut 50 euroa ja siitä sosiaalitoimisto oli jättänyt hänelle lakiin vedoten 20 prosenttia eli 10 euroa. Lisäksi unohdettiin harkita, olisiko kyseessä ollut vähäinen ansiotulo tai avustus, jolloin asiakas olisi saanut pitää koko summan. (Ellisaari 2013.) Kokeilun käynnistysvaiheessa säätely merkitsi joillekin asiakkaille tilanteen heikentymistä, sillä joissakin kunnissa oli noudatettu lievempääkin tuloharkintaa (Hiilamo ym. 2004). Kokeilun tavoitteena on ollut kannustaa toimeentulotuen saajia hankkimaan lisäansioita ja siten edistää toimeentulotukea saavien työllistymistä.

Etuoikeutetun tulon avulla on ollut tarkoitus edistää toimeentulotukiasiakkaiden työllistymistä. Kokeilua koskeva toimeentulotukilain muutos tuli ensimmäisen kerran voimaan 1.4.2002 (21.12.2001/1410, HE 155/2001). Se oli voimassa kolme vuotta, ja enimmäismäärä oli 100 euroa kotitaloutta kohden. Vuonna 2005 (HE 49/2005) kokeilua jatkettiin seuraavan vuoden loppuun, ja enimmäismäärä nostettiin 150 euroon. Tällä tietoa tämä koko maata koskenut kokeilu jatkuu vuoden 2014 loppuun (6.11.2009/855). Kokeilun aikana on tarkoitus selvittää, millä tavoin työllistymiseen vaikuttaa se, että toimeentulotukea myönnettäessä osa ansiotuloista jätetään huomioon ottamatta. Kokeilu liittyy sosiaaliturvan kannustavuuden parantamiseen sekä työn ja sosiaaliturvan yhteen sovittamiseen.

Toimeentulotuessa on koko joukko muitakin tuloja, joita ei oteta huomioon tukea myönnettäessä. Sellaisia ovat äitiysavustus, kansaneläkkeen hoitotuki, vammaistuki ja

alle 16-vuotiaan vammaistuki (Toimeentulotukilaki 11 §). Työllistymistä edistävään palveluun osallistumisesta Kelalta saatu kulukorvaus sekä kuntouttavassa työtoiminnassa maksettu ylläpitokorvaus ovat tätä nykyä ”etuoikeutettuja tuloja”, samoin eräät muut vuonna 2013 tulleet uudistukset (ks. Johdanto). Viimeksi mainitut ovat samaa sukua tässä artikkelissa arvioinnin kohteena olevalle etuoikeutetulle tulolle toimeentulotuessa. Myöskään vähäisiksi katsottavia avustuksia ja ansioita ei oteta huomioon toimeentulotukea myönnettäessä. Etuoikeutettua ansiotuloa koskevalla kokeilulla ei ole ollut vaikutusta näiden soveltamiseen. Vähäisiksi katsottavien tulojen sisältö ja määrä ovat kuitenkin tuen myöntäjän eli kunnan ja sen sosiaalitoimen harkittavissa.

Positiivisten kannustimien lisäksi toimeentulotukeen liittyy monia rajoittavia tekijöitä. Perusosan enimmäismäärät ovat tarkkaan säädeltyjä edellä mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta, ja lisäksi kaikki hakijan tulot, varat ja omaisuus vaikuttavat tuen saannin oikeuteen ja sen määrään. Toimeentulotukilaissa todetaan, että jokaisella on ensisijassa velvollisuus vastata omasta ja perheensä elatuksesta. Vuonna 2001 toimeentulotukilakiin lisättiin määräys työttömän henkilön velvollisuudesta ilmoittautua työnhakijana työvoimatoimistoon.

Toimeentulotuen tasoa on voitu alentaa enintään 20 prosentilla vuodesta 1996 lähtien silloin, kun henkilön toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että hän oli ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilöidysti tarjotusta työstä tai työvoimapolitiisesta toimenpiteestä (1995/1676). Vuonna 1998 voimaan tulleessa toimeentulotukilaissa tuen alentaminen 20 prosentilla tuli kyseeseen myös silloin, kun toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, ettei työtä tai työvoimapolitiista toimenpidettä ole voitu tarjota asiakkaalle hänen oman laiminlyöntinsä vuoksi (1997/1412).

Toimeentulotukilaissa säädettiin myös perusosan alentamisesta enintään 40 prosentilla. Tämä ankarampi alentaminen oli mahdollista silloin, jos henkilö oli toistuvasti kieltäytynyt työstä tai työvoimapolitiisesta toimenpiteestä ilman perustelua. Toimeentulotuen alentamisen mahdollisuutta on sittemmin laajennettu muun muassa tilanteisiin, joissa maahanmuuttaja kieltäytyy kotouttamistoimenpiteestä tai pitkäaikaistyötön aktivointisuunnitelmaan sisältyvästä kuntouttavasta työtoiminnasta.

Viimeisin merkittävä uudistus tehtiin vuonna 2010. Se kohdistui ilman ammatillista koulutusta oleviin alle 25-vuotiaisiin nuoriin (2010/1172). Lakimuutoksen jälkeen heidän perusosaansa voidaan alentaa silloin, kun nuori on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt siitä niin, että hän tällä perusteella ei ole oikeutettu työttömyysetuuteen. Alentamisen yhtenä tavoitteena oli yhteensovitus työmarkkinatuen säädösten kanssa niin, että työmarkkinatuen epääminen ei johtaisi automaattiseen siirtymiseen toimeentulotuen asiakkaaksi. Muutoksella oli tarkoitus lisätä syrjäytymisvaarassa olevien nuorten omatoimisuutta ja kiinnittymistä yhteiskuntaan.

Perusosaa voidaan alentaa vain silloin, jos se ei vaaranna ihmisarvoisen elämän takaavaa välttämätöntä toimeentuloa eikä muutoinkaan ole kohtuuton. Perusosan alentamisen yhteydessä on aina tehtävä suunnitelma asiakkaan elämänhallinnan parantamiseksi, ja sitä on tarkastettava määräajoin. Hallituksen esityksissä on todettu, että toimeentulotuki on viimesijainen tukimuoto ja sen vuoksi perusosan alentamista on



aina harkittava yksilön elämäntilanteen mukaan. Alentaminen voi kestää enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien.

Etuoiikeutetun ansiotulon kokeilulakia arvioitiin tuoreeltaan vuonna 2004, jolloin tutkimus suunnattiin kokeilun työllisyysvaikutuksiin (Hiilamo ym. 2004, 25), joita selvitettiin Stakesin toimeentulotukitilaston (bruttovaikutukset) ja seitsemän kunnan asiakastietojärjestelmien (liikkuvuus ennen ja jälkeen) avulla. Edelleen hankkeessa tilattiin Tilastokeskukselta tuloja koskeva rekisteriyhdistely eri vuosilta, jolla voitiin seurata toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien ansiotulojen muutosta. Seuranta-asetelmaan liittyviä puutteita korjattiin tekemällä 60 asiakas- ja työntekijähaastattelua yhdeksässä eri kunnassa, ja järjestettiin kaksi asiantuntijatilaisuutta.

Perusosan alentamista (ja uuden toimeentulotukilain voimaantulon, 1998) vaikutuksia arvioitiin tuoreeltaan kahdessa tutkimushankkeessa. Kuntaliiton tilaamassa tutkimushankkeessa (Ukkola-Kettula 2000) lain tavoitteiden toteutumista seurattiin 12 kunnan rekisterien ja sosiaalityöntekijöiden täyttämien kyselylomakkeiden avulla. Lisäksi "käytännönläheistä tietoa kerättiin vierailemalla tutkimuskunnissa ja haastatteleamalla sosiaalityöntekijöitä" (em. 54–56). Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle tehdyssä tutkimushankkeessa (Keskitalo ym. 2000) käytettiin ensimmäistä kertaa laajamittaisesti hyväksi kuntien asiakastietojärjestelmiä. Sen lisäksi haastateltiin ensi vaiheessa vuonna 1998 kuntien sosiaalijohtoa ja sosiaalityöntekijöitä sekä tehtiin vuotta myöhemmin kysely sosiaalityön esimiehille ja sosiaalityöntekijöille. Tutkimuspaikkakuntia oli kaikkiaan 24.

Palolan ym. "eksploraatiivisessa esitutkimuksessa" (2012, 11) haastateltiin lain soveltajia eli sosiaalityöntekijöitä ja myös nuoria toimeentulotukiasiakkaita. Haastattelut tehtiin neljässä Helsingin aluetoimistossa, yhdessä työvoiman palvelukeskuksessa ja lisäksi tavattiin nuorten erityishankkeiden työntekijöitä. Asiakkaita tavattiin kolmen nuoren ryhmähaastattelussa yhden sosiaaliaseman toimipisteessä. Haastatteluteemat valittiin lakimuutoksen esitietoihin ja tutkittavan ilmiön esiymmärrykseen perustuen. Kvantitatiivista aineistoa tutkimuksessa käytettiin antamaan tilastollista taustatietoa nuorten suomalaisten aikuisten työstä, työttömyydestä, opiskelusta ja toimeentulotuen saannista. Käytettävissä oli myös Helsingin kaupungin sosiaalitoimen keräämä oma tilastollinen aineisto alle 25-vuotiaiden nuorten toimeentulotuen harkinnasta ja alentamispäätöksistä.

Vuoden 2004 tutkimuksessa uudistuksen ajateltiin lisäävän asiakkaiden oikeudenmukaista kohtelua, mutta kokeilun työllisyysvaikutuksia ei arvioitu kovin suuriksi. Tämä tuli esiin myös neljän ison kaupungin rekisteriseurannassa. Kuitenkin työssäkäyvien asiakkaiden toimeentulon tason katsottiin kohentuneen ja kannustavuuden lisääntyneen, ja etuoiikeutetusta tulosta oli tullut uusi toimeentulotukeen liittyvä sosiaalityön väline. (Hiilamo ym. 2004.) Nuorten perusosan alentamista koskevan tapaustutkimuksen tulosten mukaan "lakimuutosta voi pitää vääränlaisena koulutuskannusteena ja siten epäonnistuneena lähestymistapana nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseen" (Palola ym. 2012).

Arvioimme tässä artikkelissa, ovatko vuonna 2012 yhdeksässä kunnassa (Jyväskylä, Järvenpää, Lahti, Laihia, Kontiolahti, Kotka, Kuopio, Rauma ja Sodankylä) saadut kokemukset edelleen samanlaisia kuin aiemmissa tutkimuksissa, ja katsomme, mitä muutoksia voimme aineistojemme avulla arvioida tapahtuneen (ks. liite 1). Onko

etuoikeutettu tulo vakiintunut kunnissa osaksi toimeentulotukea, koetaanko se edelleen oikeudenmukaiseksi, ja tuntuvatko etuoikeutettu tulo ja perusosan alentaminen toimivan sosiaalityön välineinä? Aineistoina käytämme yhdeksässä kunnassa tehtyjä työntekijöiden haastatteluja ja Webropol-kyselyä (ks. liite 2).

## Etuoikeutettu tulo – oikeudenmukaisuutta ja pragmatismia

Etuoikeutetun ansiotulon enimmäismäärä on perhekohtainen. Se on sama riippumatta siitä, onko samassa taloudessa yksi vai useampia tulonsaajia. Säännös etuoikeutetusta tulosta koskee myös perheen alle 18-vuotiaita lapsia, jos heillä on säännöllisiä, vähäistä suurempia ja toimeentulotukeen vaikuttavia ansio- tai yrittäjätuloja. Ansiotulona pidetään myös luonnontuotetuloja, kuten marjanpoiminnasta saatua tuloa, ja omaishoitajille maksettavaa palkkiota. Sen sijaan lasten kotihoidon tuki, eläke tai ylipäänsä ansiosidonnaiset etuudet eivät ole tässä yhteydessä sellaisia ansiotuloja, joita voitaisiin pitää etuoikeutettuina. Toki sosiaalitoimessa voidaan niidenkin osalta käyttää tilannekohtaista harkintaa. Lain 11 §:n mukaan etuoikeutetuiksi voidaan katsoa myös työmatkamenot ja muita työssäkäynnistä aiheutuvia menoja vastaavat tulot.

Etuoikeutettuna ansiotulona jätetään ottamatta huomioon vähintään 20 prosenttia ansiotuloista kuitenkin enintään 150 euroa kuussa. Tuen myöntäjällä on mahdollisuus käyttää harkintaa. Etuoikeutetun ansiotulon enimmäismäärä on 150 euroa, mutta ansiotuloista huomioimatta jätettävä osuus voi vaihdella 20 ja 100 prosentin välillä. Taulukko 1 on tiivistetty etuoikeutetun tulon vaikutuslogiikka yhden asiakasryhmän osalta kahden soveltamistavan mukaan: toisessa tapauksessa (A) ansiotuloista etuoikeutetaan 20 prosenttia ja toisessa tapauksessa (B) ansiotuloista etuoikeutetaan 100 prosenttia enimmäismäärän, 150 euroon asti.

**Taulukko 1. Ansiotulojen vaikutus toimeentulotuen määrään ja käytettävissä oleviin tuloihin etuoikeutetun tulon kahdella eri soveltamistavalla.**

	Soveltamistapa A 20 % etuoikeutettua tuloa (enintään 150 €) (vuonna 2010)		Soveltamistapa B Enintään 150 € etuoikeutettua tuloa (vuonna 2010)	
Palkka-/ yrittäjätulo	Toimeentulo- tuen määrä	Käytettävissä olevat tulot	Toimeentulo- tuen määrä	Käytettävissä olevat tulot
0	417,45	417,45	417,45	417,45
100	342,11	436,28	417,45	511,62
200	267,76	454,87	380,33	567,45
300	197,91	472,33	293,02	567,45
400	126,89	490,09	204,25	567,45
500	55,86	507,85	115,47	567,45
600	0	540,76	26,69	567,45
700	0	624,04	0	624,04

Alkutilanne: toimeentulotuen saajalla ei ole mitään tuloja eikä myöskään asumismenoja (esim. kotona asuva nuori). Palkka- tai yrittäjätuloja kasvatetaan 100 euroa kerrallaan.

Taulukko kertoo, että jo melko vähäiset ansiotulot leikkaavat toimeentulotuen kokonaan pois. Jos etuoikeutettuna tulona jätetään huomioimatta 20 prosenttia ansiotuloista (soveltamistapa A), leikkaantuu toimeentulotuki pois jo 600 euron ansiotuloilla. Mikäli tuloina jätetään huomioimatta 150 euroa, toimeentulotuki poistuu 700 euron ansiotuloilla. Tuen saajan kannalta maksimimääräisen eli 150 euron laskentatapa olisi parempi tuen saajalle, ja kääntäen, 20 prosentin mukaan määräytyvä etuoikeutettu tulo olisi raja-arvoon saakka kunnalle hiukan edullisempi vaihtoehto.

Kokeilulaki tarjoaa erilaisia tapoja ottaa ansiotuloja huomioon. Liki puolet (47 %) yhdeksässä kunnassa toteutettuun kyselyyn vastanneista ilmoitti yleensä jättävänsä huomioimatta 20 prosenttia ansiotuloista toimeentulotuesta päätettäessä. Lähes yhtä suuri osuus (43 %) jätti yleensä ottamatta 150 euroa ansiotuloista huomioon tulona. Kymmenen prosenttia vastaajista kertoi ottaneensa ansiotuloja huomioon vaihtelevia määriä näiden ääripäiden väliltä. Käytännöt ovat selvästi erilaisia: puolet työntekijöistä soveltaa etuoikeutettua tuloa koskevaa säännöstä minimaalisesti ja jättää huomioimatta ainoastaan sen, mitä säännös vähimmillään mahdollistaa. Puolet työntekijöistä taas soveltaa etuoikeutettua tuloa niin, että ansiotuloista jätetään ottamatta huomioimatta voimassa olevien säännösten mahdollistama enimmäismäärä.

Etuoikeutetun tulon soveltamisessa ammattiryhmittäin ei kuitenkaan näyttäisi näissä yhdeksässä kunnassa olevan eroja. Erot selittynevät kuntien ohjeilla tai jopa toimistokohtaisilla käytännöillä. Yhdessä tutkimuskunnassa lähes kaikki työntekijät (90 %) myönsivät etuoikeutettuna ansiotulot aina 150 euroon asti. Muissakin kunnissa oli ohjeistuksia, että pienimpiä ansiotulojen ei otettaisi huomioon.

Samanlainen kuva saatiin kysyttäessä, miten usein työntekijät käyttävät etuoikeutetun tulon kohdalla harkintaa (taulukko 2). Noin kolmannes niistä työntekijöistä, jotka harkintaa saattoivat käyttää, käytti sitä usein tai aina. Vajaa puolet heistä käytti sitä harvoin tai ei koskaan. Tässäkään yhteydessä ei kyselyssä löytynyt merkittäviä eroja ammattiryhmittäin tai työntekijöiden työhistorian pituuden mukaan.

**Taulukko 2. Työntekijöiden käyttämä harkinta ja sen yleisyys etuoikeutetun tulon kohdalla, % (n = 142).**

	%
Aina	15
Usein	6
Silloin tällöin	11
Harvoin	14
En koskaan	20
Harkinta ei koske minua	35

Useimmissa kunnissa toimeentulotuen laskentajärjestelmään oli automatisoitu etuoikeutetun tulon suuruus 20 prosentiksi. Tästäkin huolimatta lain mahdollistamaa harkintaa käytti kuitenkin merkittävä määrä työntekijöistä.

*H: Onko se teidän järjestelmässä automaattisesti?*

*Kaikki: On.*

*H: Eli onko se 20 prosenttia?*

*V: Mmmm, mutta enintään 150 euroa kotitaloutta kohti, että vaikka kaks ois töissä, niin siitähän tehdään vaan sen yhden, niin...*

*V: Kyllä se mun mielestä on ainakin hyvä. --- mun mielestä se on kuitenkin hyvä, että sitten työn tekoa edes jotenkin kannustetaan, että sitten ei joka penniä tarvii huomioda siellä toimeentulotuessa sitä. (T)*

*V: No ehkä semmosessa tapauksessa en mä tiedä kannustimena, mutta ainakin uusien kohdalla täytyy kyllä kattoo vähän läpi sormien jotain tuloja. Kun on myös semmosia menoja, joita me ei voida huomioda.*

*V: Musta sitä voisi käyttää ehkä enemmän.*

*V: Sitä vois käyttää enemmän.*

*V: Siellähän on ihan, että vähäisiä tuloja ei tarvi huomioda. (Ä)*

Etuoikeutetun tulon vaihtelevia käytäntöjä voidaan hyvinkin perustella silloin, kun tulo nähdään aktiivisena osana työhön kannustavaa sosiaalityötä. Kyselyssä työntekijöiltä kysyttiin, miten paljon etuoikeutetusta tulosta oli heille apua työvälineenä (taulukko 3). Miltei kolmanneksen työtä harkinta ei koskenut lainkaan. Muista työntekijöistä reilu neljännes koki siitä olevan paljon tai erittäin paljon apua. Yli puolelle työntekijöistä sen merkitys oli vähäinen tai olematon. Vastauksissa ei ollut eroja ammattiryhmittäin eikä sen mukaan, miten pitkään oli tehnyt toimeentulotukityötä tai minkä asiakasryhmän kanssa työskenteli.

**Taulukko 3. Työntekijöiden kokema apu etuoikeutetusta tulosta työvälineenä, % (n = 147).**

	%
Erittäin paljon	6
Paljon	14
Jonkin verran	20
Vähän	16
Ei yhtään	16
Etuoikeutetun tulon käyttäminen työvälineenä ei koske minua	29

Niin perustuslain kuin toimeentulotukilainkin lähtökohta on se, että jokaisella on vastuu itsestään ja jokainen on ensisijainen itsensä ja perheensä elättäjä. Oikeudenmukaisuus taas tarkoittaa yhdenvertaista kohtelua, mutta myös tietyissä tilanteissa positiivista erityiskohtelua ja kohtuullisuutta. Toimeentulotuen valtakunnallisten normien ja toisaalta sen myöntämiseen liittyvän harkinnan tehtävänä on varmistaa näiden periaatteiden toteutuminen. Kannustavuuden lisääminen ei saa kyseenalaistaa näitä periaatteita. Toisaalta

tarveharkinta tarkoittaa myös sitä, että muiden tulojen kasvaessa tuloharkinta vähentää etuuksia. (Arajarvi 2002, 254–255.) Etuoikeutetulla tulolla leikkuria loivennetaan.

Kyselyssä esitimme kuusi etuoikeutettuun tuloon liittyvää väittämää, jotka koskivat etuoikeutettua tuloa ja työn ja sosiaaliturvan yhteensovittamista. Vastaajat arvioivat kahdessa ensimmäisessä etuoikeutetun tulon mahdollisia kannustinvaikutuksia. Väittämien sisältö on sellainen, että niiden perusteella vastauksissa on mukana paitsi vastaajan työkokemus myös se, mitä asiasta ajatellaan. Kaksi seuraavaa kysymystä liittyvät toimeentulotuen ja yleisemminkin sosiaaliturvan tavoitteisiin ja kaksi viimeistä etuoikeutetun tulon toimivuuteen.

**Taulukko 4. Työntekijöiden näkemykset etuoikeutetun tulon vaikutuksista, % (n = 143–145).**

	Täysin samaa mieltä	Osittain samaa mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Osittain tai täysin eri mieltä
Kannustaa asiakasta työnhakuun	13	50	17	20
Kannustaa asiakasta ottamaan vastaan lyhytaikaistakin työtä	10	38	17	35
Edesauttaa asiakkaiden omaehtoista selviytymistä	8	57	20	15
Parantaa asiakkaiden oikeudenmukaista kohtelua antamalla korkeamman toimeentulotason työtä tekeville asiakkaille	22	43	20	14
Merkitys on vähäinen, koska sopivien työtilaisuuksien puutteen vuoksi asiakkailla ei ole mahdollisuutta lyhytaikaiseenkaan työhön	17	42	19	22
Merkitys on vähäinen, sillä sosiaaliturvan byrokratialoukkujen vuoksi asiakkaat eivät hakeudu työhön	28	38	17	17

Näistä kysymyksistä ja muista taustatekijöistä ei löytynyt eroja eri ammattiryhmien väliltä. Perusasioista vastaajien selvä enemmistö näyttäisi olevan samaa mieltä.

Noin kaksi kolmesta katsoi, että etuoikeutettu tulo kannustaa vastaajien työnhakuun. Työntekijät kokivat tärkeäksi, että työntekoa pyritään kannustamaan toimeentulotuessakin ja että työnteko lisää asiakkaan käytettävissä olevia tuloja. Etuoikeutettu tulo nähtiin yhdeksi tärkeimmäksi 2000-luvulla toimeentulotukeen toteutetuista uudistuksista. Vaikka etuoikeutetun tulon katsottiin kannustavan asiakasta työnhakuun, niin lyhytaikaisen työn vastaanottamisen suhteen oltiin jonkin verran epävarmempia.

*Etuoikeutettu tulo yksi harvoista hyvistä uudistuksista, joista on todella ollut asiakkailla hyötyä. Etuoikeutettu tulo on motivoinut asiakkaita ottamaan työtä vastaan. (kyselyn avovastaus)*

*Se on kuitenkin hyvä, että sitten työn tekoa edes jotenkin kannustetaan, että sitten ei joka penniä tarvii huomioida siellä toimeentulotuessa. (T)*

---

*Mutta yleensä että se idea että yritetään kannustaa siihen, että se työnteke olis niinkun parempi vaihtoehto ku se että on se toimeentulotuki pelkästään. Tai että kannattaa mennä töihin. (Ä)*

Työntekijät pitivät etuoikeutettua tuloa myös oikeudenmukaisena. Kaksi kolmasosaa vastaajista katsoi, että etuoikeutettu tulo lisää oikeudenmukaisuutta mahdollistamalla korkeamman tulotason työtä tekeville asiakkaille. Työntekijät kokivat nykyjärjestelmän kohtelevan asiakasryhmiä eriarvoisesti ja syrjivän niitä, jotka ovat aktiivisia ja pyrkivät edistämään itsenäistä selviytymistään. Työntekijöiden haastatteluissa esimerkiksi opiskelijoiden tilanne nähtiin pulmalliseksi, jopa epäoikeudenmukaiseksi:

*V: Mikä ryhmä kans on mun mielestä hirveän tuettava ryhmä, niin ois nuo opiskelijat, jotka oikeasti opiskelee silleen tavoitteellisesti, mutta niitä ei kauheasti tässä palkita, että niitten on pakko ottaa se opintolaina ja koulumatkat sisältyy perusosaan, kun työssä käyvillä ne otetaan erikseen.*

*V: Samoin, jos käy vaikka A-klinikalla säännöllisesti, niin minustakin kyllä opiskelijoitakin pitäis tukea.*

*V: Joo, kyllä meitä päihdepoikia tuetaan, mutta opiskelijoita ei. Siinä on ristiriitaa.*

*V: Nimenomaan se, että jos on oikeasti edes se kiinnostus tai joku halu siitä tilanteesta päästä pois, niin kyllä sitä pitäis kannustaa, oli se nyt sitten opiskelu tai työn teko tai joku. (T)*

Enemmistö työntekijöistä koki etuoikeutetun tulon edistävän asiakkaan omaehtoista selviytymistä.

*V: Jos on jotain pientä marjojen poimintaa tai muuta, niin totta kai hän saa itselleen sen, eikä se vähennä toimeentulotukea. Ei hupsutella, vaan yritetään kannustaa.*

*V: Eihän se 150 tietysti kummonen raha oo, mutta onks se enemmän vähän tämänönen henkinen, se, vai oisko siitä oikeeta taloudellista hyötyä, en tiedä.*

*V: Kyllä se ainakin hyvin on vastaanotettu. (N)*

Vaikka työntekijöiden enemmistö näki etuoikeutetun tulon hyväksi asiaksi ja katsoi sillä olevan myönteisiä vaikutuksia, niin sen merkitys jää kuitenkin vastaajien mielestä vähäiseksi ennen muuta byrokratialoukkujen vuoksi. Myös työmarkkinatilanne on luonnollisesti huomion arvoinen tekijä. Sopivien työtehtävien puute näyttäisi vaivaavan ainakin joitakin tutkimuspaikkakuntia.

*Ei ole sellainen kannustin kun on ajateltu, koska toimeentulotuen asiakkaista suurin osa työttömiä, tulottomia tai opiskelijoita. Korvauksen nostaminen ei muuta tilannetta, kun töitä ei ole. (V)*

---

*Voisi olla hyvä olla vain jonkin määrääjän, ei pysyvä, mutta kannustaisi lähtemään töihin. --- Työstä kuitenkin pitäisi pääsääntöisesti saada palkan, jolla selviää. (kyselyn avovastaus)*

*V: Ett jotenki tuntuu tyhmältä, ett sä oot joka päivä töissä ja sitt sen lisäksi sä joudut viel täyttään lippui ja lappui ja hakemaan viimesijaista etuutta.*

*V: Niin, ja nehän täss näkyy kanss niin ku, ett saa soviteltuu päivärahaa, että käy keikkahommissa. Tuntuu, ett ne on tosi puristuksessa, että ne odottaa sitä palkkalaskelmaa sieltä työnantajalta, että ne pystyy hakeen sovitellun päivärahan Kelasta ja sitt ne odottaa sen Kelan päätöksen, jotta ne voi hakee sosiaalitoimen tai liiton rahat, että, jotta ne voi hakee sitte.*

*V: Jättää toimeentulotukihakemuksen, elikkä rahat laahaa semmosen kuukauden perässä, niin jotenki tuntuu, ett sitt se on kanss yks semmonen, ett kyll sen työnteon pitäis aina kannattaa. Kun moni jättää ne keikkahommat sitte tekemättä just sen takia, kun sun on ihan mahdotonta suunnitella sun taloutta, kun rahaa tulee pienissä erissä kolmesta, neljästä eri lähteestä.*

*V: Niin. Asumistuki.*

*V: Niin. Liiton rahat.*

*V: Liiton rahat, Kelan rahat.*

*V: Palkka.*

*V: Palkka ja sossu.*

*V: Kyll siinä saa aika insinööri olla, ett suunnittelee toillasen. Ett kyllä mä ymmärrän, ett siinä ihmisten motivaatio loppuu tällöisten osa- aikasten hommien tekemiseen. (U)*

Etuoikeutetun tulon merkitys jäi työntekijöiden mielestä vähäiseksi myös sen vuoksi, että asiakkaat eivät läheskään aina ole tietoisia siitä. Ottaen huomioon, että kyseessä on jo kymmenen vuotta jatkunut kokeilu, ovat näkemykset asiakkaiden tiedon puutteesta huomionarvoisia etenkin, kun vielä muistamme toimeentulotukiasiakkuuden pitkäaikaisuuden ja toistuvuuden olevan varsin suurta (ks. Timo Kauppinen ja muiden artikkeli tässä kirjassa). Työntekijät eivät ole saaneet ajatusta juurrutettua osaksi työkalupakkiaan, ja tiedotus etuoikeutetusta tulosta on ollut puutteellista. Asiakkaiden neuvonta ja opastus ovat jääneet satunnaisiksi, eikä asiakastapaamiseen varattu aika varmaankaan riitä näin monimutkaisen asian avaamiseen ja sen avulla asiakkaiden kannustamiseen.

*Etuoikeutetun tulon merkitys heikko, kun ihmiset ei tiedä siitä. Laskelmasta kattoo hämmästyneenä, et ai mun tulosta jätetään ton verran huomioimatta, mutta ei kukaan tiedä siitä etukäteen. Onko kannuste; ei me voida sanoa asiakkaalle, että jos menisit töihin, niin sinulta jätettäsi tällöinen osa huomioimatta, asiakkaat ei tiedä eikä se kannusta. Se on hyvä silloin, kun on tulo ja varsinkin kun ollaan kiikun kaakun tilanteessa (N).*

---

*Asiakkaat harvoin edes tietävät, että ansiotuloista tehdään aina prosentuaalinen vähennys eli tiedottamista tämän asian osalta tulisi lisätä. (kyselyn avovastaus)*

*Vaikea sanoa, onko sillä minkä verran merkitystä toimeentulotukiasiakkaille, vuosien varrella asiakkaat eivät ole useinkaan kysyneet etuoikeutetusta tulosta. (kyselyn avovastaus)*

Lopuksi kartoitimme vielä työntekijöiden näkemyksiä etuoikeutetun tulon kehittämistä. Etuoikeutetun tulon tämänhetkistä suuruutta sopivana piti 57 prosenttia ja liian matalana 43 prosenttia vastaajista. Liian korkeana sitä ei pitänyt yksikään vastaajista. Indeksiin sitomista pidettiin myös tärkeänä. Ammattiryhmien välillä oli jonkin verran eroja, sillä sosiaalityöntekijät näyttivät pitävän muita ryhmiä useammin etuoikeutettua tuloa liian matalana.

*V: Mutta kyllä tää 150 on mun mielestä ihan liian vähän siihen etuoikeutettuun tuloon, että se pitäis korottaa ehdottomasti.*

*V: Sen pitäis olla jotenkin vaikka jos on pariskunta, että kummallekin se henkilökohtainen.*

*V: Ja se on varmaan ollut iät ja ajat se 150. Se ei seuraa yhtään kehitystä. (Ä)*

*Mielestäni etuoikeutetun tulon suuruutta pitäisi korottaa vuosittain. (kyselyn avovastaus)*

Kysyimme vastaajilta myös sopivaa suuruutta etuoikeutetulle tulolle, jos sitä päätettäisiin muuttaa. Keskimääräinen summa kuukaudessa oli noin 230 euroa. Vaihtelu oli suuri, pienin sopivaksi katsottu määrä oli 100 euroa ja korkein 900 euroa. Prosenttiosuus vaihteli 10 prosentista 80 prosenttiin ansiotuloista; keskiarvo oli noin 25 prosenttia. Näin suuri vaihtelu viittaa siihen, että etuoikeutetun tulon luonteesta ja asemasta tulonsiirtojärjestelmässä oli vastaajillamme varsin vaihtelevia näkemyksiä.

Valtaosa (75 %) työntekijöistä katsoi, että etuoikeutetun tulon tulisi olla henkilökohtainen, ei kotitalouskohtainen. Samoin valtaosa (94 %) katsoi, että etuoikeutetun tulon tulisi olla pysyvä osa toimeentulotuen lainsäädäntöä. Etuoikeutetun tulon kotitalouskohtaisuus sai paljon kritiikkiä työntekijöiltä. Samoin he nostivat esiin voimakkaasti järjestelmän ristiriidan siinä, että esimerkiksi työvoimapolitiittisten toimenpiteiden aikana maksettavan ylläpitokorvauksen taloudellinen hyöty on suurempi kuin työssäkäynnin. Ylläpitokorvaus on etuoikeutettua tuloa toimeentulotuessa: sen suuruus on korkeampi kuin etuoikeutetun ansiotulon enimmäismäärä ja se on myös henkilökohtainen. Seuraava lainaus kuvaa hyvin ylläpitokorvauksen ja ansiotulon suhdetta.

*V: Jos ajattelee niin, että ylläpitokorvaus on verotont tuloo ja he on joka, yhdeksän euroa per päivä.*



V:180.

V:180, ett siin ne menee ristiin.

V:Niin menee.

H:Niin, että jos on vaikka molemmat pariskunnasta on ylläpitokorvauksilla, niin sillonhan saa molemmat sen etuoikeutetuksi tuloksi.

V:Kyllä. Juu, ja se oli se 150 maksimissaan, eiks se oo perhekohtaisesti.

V:Elikkä ei voi edes molempien palkoista sitä 150 max. vähentää, että. Mutt sitte taas molempien työmarkkinatuista se jätetään se 180 ylläpitokorvaust huomioo. Melkonen epäkohta ehkä. (U)

V: Se on vaan semmonen epäkohta, tai mua on se vaivannu, kun on esimerkiksi pariskunta, jotka molemmat on työssä, niin sitt vaan yhdelle tulee se.

H: Niin, kun se on kotitalouskohtanen.

V:Niin, kun se on kotitalouskohtanen ja, tuota, ett kyll. Niin. (I)

Siirtyminen henkilökohtaiseen etuoikeutettuun tuloon on jonkinlaisessa ristiriidassa toimeentulotuen kotitalouskohtaisuuden kanssa. Toisaalta se kompensoisi kotitalouden toiselle (tai kolmannellekin) jäsenelle nyt maksettavaa alempaa perusosaa, joka koetaan jopa epäoikeudenmukaiseksi tai hyvin usein ainakin kohtuuttomaksi. Tässä mielessä kotitalouskohtaisesta 150 euron rajasta luopuminen voisi merkitä uutta kannustinta, ilman sen sotkeentumista alimpiin kokopäiväisiin palkkoihin. Sen sijaan vaikutusta asumistukeen olisi vain verrattain pitkäaikaisista työsuhteista.

Vaikka etuoikeutettuun tuloon tehtäisiin kyselyssä esiin tulleita parannusesityksiä, ne eivät poista byrokratialoukkuja. Muutokset ensisijaiseen sosiaaliturvaan, etuoikeutetun tulon suuruus ja byrokratialoukut vaikuttanevat osaltaan siihen, että alle puolet katsoi sen kannustavan ottamaan vastaan lyhytaikaistakin työtä. Haastatteluissa ei tullut erityisen vahvasti esiin samaa epäilyä kuin vuonna 2002 tehdyn tutkimuksen haastatteluissa, joissa toimeentulotuesta todettiin kehittyneen osalle ihmisistä työssäkäyntiä pysyvästi tukeva järjestelmä, eli työnteon tukeminen toimeentulotuesta olisi jossakin tilanteissa pulmallista. (Karjalainen ym. 2003, 26.) Haastatteluissa ei myöskään noussut sentapaista huolta, että näin hyväksyttäisiin järjestelmä, jossa toimeentulotuki on pysyvä ja jatkuva toimeentulon osalahde.

Vastaaajat tuntuivat kuitenkin olevan vahvasti sitä mieltä, että on hyvä, kun toimeentulotuessa on työnteon kannustavia tekijöitä. Tosin kyselyn avovastauksissa tuotiin esiin, että etuoikeutettu tulo voisi olla määräaikainen, mikä kannustaisi ottamaan vastaan työtä, mutta ei synnyttäisi järjestelmää, jossa toimeentulotuella kompensoidaan pysyvästi pieniä ansiotuloja. Näitä mielipiteitä oli kuitenkin melko vähän, mikä saat-  
taa johtua myös työmarkkinoiden epävarmuuden lisääntymisestä, kuten osa-aikatyön yleistymisestä ja siitä, että toimeentulotuen saajien joukko on alkanut erkaantua työmarkkinoista.

Toimeentulotuki on jossain määrin ristiriitainen etuus. Sitä myönnetään lähtökoh-  
taisesti perhe- tai kotitalouskohtaisesti, mutta esimerkiksi samassa taloudessa asuvien täysi-ikäisten tuen tarve arvioidaan erikseen. Tuki kuitenkin maksetaan päähenkilölle,

vaikka se onkin arvioitu yksilökohtaisesti. (Arajärvi 2002, 275.) Tämä tulkinta ei aina-  
kaan estäisi monen työntekijän toivottavana pitämää yksilökohtaisen etuoikeutetun  
ansiotulon käyttöä.

Etuoikeutettua tuloa saavien asiakkaiden tilannetta on syytä jatkossakin selvittää  
tarkemmin ja ajankohtaisemmilla asiakastietojärjestelmien tiedoilla. Samalla saadaan  
pitkän ajan seurantatietoa näistä erityisistä työmarkkinoista ja etuoikeutetun tulon  
avulla ylipäänsä työelämään pyrkivistä. Etuoikeutettua ansiotuloa, samoin kuin seu-  
raavassa luvussa käsiteltävää perusosan alentamista kehystää kannustavuuspuhe, jossa  
lähtökohtana pidetään esimerkiksi työttömyysongelman yksilökohtaisuutta. Kuitenkin  
työttömyydellä tai köyhyydellä on aina yhteiskuntarakenteellinen perusta, jota ei voi  
sivuuttaa ongelmia ratkaistaessa. Toisenlaisessa työmarkkinatilanteessa pienten ansio-  
tulojen etuoikeuttamisesta ei olisi todennäköisesti ollut tarpeen luoda omia säädöksiä.

## Perusosan alentaminen jakaa mielipiteitä

Työntekijöiden on ollut mahdollista alentaa toimeentulotuen perusosan suuruutta vuo-  
desta 1996 lähtien enintään 20 prosentilla silloin, kun hakijan toimeentulotuen tarve on  
aiheutunut siitä, että hän on kieltäytynyt yksilöidystä työstä tai työvoimapolitiittisesta toi-  
menpiteestä. Sittemmin alentamisen suuruutta on nostettu 40 prosenttiin ja se on tullut  
mahdolliseksi myös muissa tilanteissa kuin vain työstä tai työvoimapolitiittisesta toimen-  
piteestä kieltäytymisessä. Muut kuin mainitut alennusprosentit ovat olleet mahdollisia,  
ylärajana on kuitenkin ollut tuo 40 prosenttia. Vaikka toimeentulotuen vähentämisen  
mahdollisuus on ollut voimassa yli viidentoista vuoden ajan, tiedetään sen käytöstä  
kuitenkin hyvin vähän. Uuden toimeentulotukilain arviointitutkimuksissa selvitettiin  
myös perusosan alentamista (Ukkola-Kettula 2000; Keskitalo ym. 2000). Vuonna 2012  
ilmestyi tutkimus, jossa tutkittiin nuorten perusosan alentamista Helsingissä (Palola  
ym. 2012). Peilaamme tämän osion tuloksia aikaisempien tutkimusten tuloksiin.

Yhdeksän kunnan työntekijöille tehdyssä kyselyssä kartoitettiin muun muassa, miten  
paljon työntekijät tekivät päätöksiä perusosan alentamisesta ja minkälaisena työväli-  
neenä he sitä pitivät. Aluksi tarkastelemme, miten usein työntekijät alensivat perusosan  
suuruutta, kun tuen alentamisen ehdot täyttivät (taulukko 5).

**Taulukko 5. Työntekijöiden ilmoittama perusosan alentamisen yleisyys, kun tuen alentaminen  
mahdollista, % (n = 156 ja n = 131).**

	Enintään 20 %	Enintään 40 %
Aina	13	5
Usein	27	3
Silloin tällöin	25	8
Harvoin	18	39
En koskaan	3	45
Perusosan alentaminen ei koske minua	15	

Vastanneista 40 prosenttia ilmoitti alentavansa usein tai aina toimeentulotukea, kun alentamisen ehdot täyttyivät. Reilu 40 prosenttia työntekijöistä käytti perusosan alentamisessa useasti harkintaa, sillä he ilmoittivat vähentävänsä toimeentulotukea ainoastaan silloin tällöin tai harvoin. Tulos vastaa suhteellisen hyvin nuorten toimeentulotuen alentamista koskevaa tutkimusta (Palola ym. 2012, 34): Helsingissä työntekijät olivat reilun puolen kohdalla päättäneet olla alentamatta perusosaa. Perusosan alentaminen ei koskenut 15:tä prosenttia vastaajista. Joissakin kunnissa päätöksen perusosan alentamisesta saivat tehdä ainoastaan sosiaalityöntekijät tai sosiaaliohjaajat, joissakin kunnissa myös etuuskäsittelijät (ks. myös Peppi Saikun ja Susan Kuivalaisen artikkeli tässä kirjassa). Pieni vähemmistö työntekijöistä ei alentanut perusosaa koskaan siitä huolimatta, että heillä oli siihen mahdollisuus ja alentamisen ehdot täyttyivät.

Ankarammassa alentamisessa (enintään 40 prosenttia) työntekijät käyttivät harkintaa selvästi useammin. Liki puolet ilmoitti, ettei tehnyt koskaan 40 prosentin leikkausta toimeentulotukeen, vaikka asiakkaan tilanne olisi antanut siihen mahdollisuuden. Reilu kolmannes käytti tätä mahdollisuutta harvoin. Vajaa kymmenen prosenttia ilmoitti vähentävänsä aina tai usein perusosan suuruutta 40 prosentilla, kun tuen alentamisen ehdot täyttyivät. Joillekin työntekijöille perusosan alentaminen oli automaattista, toiset taas käyttivät enemmän lain edellyttämää harkintaa. Laissa todetaan, että tukea voidaan alentaa ainoastaan silloin, kun sitä ei voi pitää kohtuuttomana. Harkinnan käyttö tuli esiin myös työntekijöiden haastatteluissa.

*V: Me yritetään järkevästi miettiä. Ei meillä orjallisesti heti heilauteta sitä ruoskaa ja leikata perusosaa, jos jotakin tapahtuu, vaan mietitään kokonaisuutta.*

*V: Niin. Myötäkarvaan ensin.*

*V: Niin. Justiin. (N)*

*V: Jos on työssäolovelvoite, niin se ei automaattisesti tarkoita sitä, että on 20 prosenttia alempi perusosa.*

*V: Ei toki, että siis vähin, mitä edellytetään, että sillä on se työn haku voimassa, vaikka sillä oisikin näitä velvoitteita, mutta...*

*V: Niin ja vaikka se muutaman kerran katkeiskin, niin ei heti alenneta perusosaa, mutta sitten, jos se on jatkuvaa, niin sitten sitä voidaan harkita. (T)*

Perusosan alentaminen jakaa työntekijöiden mielipiteitä. Yksi tällainen jakolinja kulkee ammattiryhmien välillä. Etuuskäsittelijöistä viidennes ilmoitti vähentävänsä aina perusosan suuruutta enintään 20 prosentilla, kun sen ehdot täyttyivät, ja reilu kolmannes ilmoitti tekevänsä näin usein. Sosiaalityöntekijät puolestaan tekivät perusosaan 20 prosentin alentamisen selvästi harvemmin, reilu kolmannes heistä leikkasi tukea silloin tällöin ja reilu neljännes harvoin. Sen sijaan 40 prosentin alentamisen kohdalla vastaavia eroja ei syntynyt. Perusosan alentaminen tai alentamatta jättäminen jakaa myös samoissa sosiaalitoimistoissa mielipiteitä.

*Sosiaalityöntekijät voivat poistaa kanslistin tekemän perusosan alentamisen tai päättää jo ennen tätä, ettei ko. henkilön perusosaa alenneta liian löyhin perustein. He eivät odota, että henkilö aktivoituu, jolloin poistettaisiin perusosan alennus vaan he poistavat alennuksen jo kun henkilö lupaa aktivoitua, vaikkei näyttöä ole eikä tule. (kyselyn avovastaus)*

*Sosiaalityöntekijän päätöksellä poistetaan perusosan alennus liian hepposin perustein. (kyselyn avovastaus)*

Laissa säädetään, että perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 prosenttia (tai enintään 40 prosenttia). Työntekijöiden haastatteluista välittyi kuva, että käytännössä alentamisen suuruus on lähes aina joko 20 tai 40 prosenttia. Alennuksen suuruuden suhteen käytettiin siis vähemmän harkintaa.

Kysyimme vastaajilta, kuinka monta perusosan alentamisen päätöstä (20:n ja 40 prosentin) he olivat tehneet syyskuussa 2012. Taulukossa 6 esitetään tulokset 20 prosentin alentamispäätösten määristä yhden kuukauden ajalta. Määrät on luokiteltu kolmeen luokkaan.

**Taulukko 6. Syyskuussa 2012 tehtyjen toimeentulotukipäätösten osuus, joissa perusosan suuruutta on alennettu enintään 20 prosenttia, % (n = 149).**

Alentamispäätösten määrä	%
0	38
1–9	52
10–	10

Reilu kolmannes työntekijöistä ei ollut tehnyt yhtään päätöstä perusosan alentamisesta syyskuussa 2012. Joka kymmenes oli tehnyt vähintään kymmenen alennuspäätöstä ja noin puolet yhdestä yhdeksään päätöstä. Keskimäärin vastaajat olivat tehneet viisi alennuspäätöstä syyskuussa 2012. Vaihteluväli oli suuri, eräs työntekijä oli tehnyt 80 alennuspäätöstä. Tulokset osoittavat osaltaan, että työntekijät käyttävät perusosan alentamisen mahdollisuutta hyvin eri tavoin.

Sen sijaan 40 prosentin alentamismahdollisuutta näyttäisi käyttävän varsin harva: 83 prosenttia vastaajista ei ollut tehnyt yhtäkään tällaista alennuspäätöstä, yhden päätöksen oli tehnyt 14 prosenttia ja useamman kuin yhden 3 prosenttia vastaajista. Ankarampien, 40 prosentin alentamispäätösten erittäin pieni määrä kertoo tietystä varovaisuudesta. Ankaramman päätöksen toimeenpano on lainsäädännössäkkin tehty hankalammaksi kuin kevyempi alentaminen.

Kun suhteutetaan työntekijän ilmoittama alennuspäätösten määrä hänen syyskuussa tekemiinsä päätöksiin, saadaan parempi kuva alentamispäätösten yleisyydestä. Alentamispäätösten (enintään 20 prosenttia) määrä toimeentulotukipäätöksistä oli reilu kuusi

prosenttia, siten keskimäärin joka viidestoista päätös oli alentamispäätös. Toimeentulotuen alentaminen näyttäisi näissä yhdeksässä kunnassa olevan keskimäärin jonkin verran yleisempää kuin Helsingissä (vrt. Palola ym. 2012). Yhdeksän kunnan kohdalta tulee kuitenkin huomioida, että kyseessä oli työntekijöiden ilmoittama tieto. Kunnista ei pyydetty Helsingin kaupungin asiakastietojärjestelmää vastaavaa tietoa. Helsingissä päätöksen alentamisesta voi tehdä vain sosiaalityöntekijä, muissa kunnissa käytännöt ovat vaihtelevampia. Lisäksi olemassa olevat Helsingin tiedot koskevat ainoastaan nuorten perusosan alentamista.

Kun verrataan yhdeksän kunnan tuloksia toimeentulotukilain arviointitutkimusten tuloksiin (Ukkola-Kettula 2000, 108–109; Keskitalo ym. 1999, 48–49), huomataan, että toimeentulotuen alentamisen yleisyys on hyvin samalla tasolla: 1990-luvun lopussa työntekijät olivat alentaneet toimeentulotukea keskimäärin vajaassa kuudessa prosentissa asiakastapauksista.

Vaihtelu työntekijöiden välillä oli tässäkin yhteydessä suurta. Vajaalla neljänneksellä vastaajista vähintään joka kymmenenteen toimeentulotukipäätökseen kuului perusosan alentaminen. Ainakin näiden työntekijöiden kohdalla voi sanoa perusosan alentamisen olevan melko aktiivisessa käytössä. Reilu kolmasosa ei ollut tehnyt yhtään alentamispäätöstä. Tältäkin osin tulos vastaa aikaisempia tuloksia (Keskitalo ym. 2000, 48–49), joista ilmeni, että runsas tuen alennusten soveltaminen kasautuu pieneen osaan työntekijöistä. Kuntakohtaiset vaihtelut ovat kaikkineen alentamispäätösten määrässä varsin suuria.

Ammattiryhmittäiset erot tulivat jälleen esiin. Sosiaalityöntekijät ja sosiaalihoajaajat tekivät etuuskäsittelijöitä vähemmän alentamispäätöksiä. Sen sijaan etuuskäsittelijöille asia tuntuu olevan automaattisempi. Päätös tehdään useimmiten, kun alentamisen ehdot täyttyvät. Lisäksi jonkun tietyn asiakasryhmän kanssa työskentelevät työntekijät tekevät vähemmän alentamisia. Esimerkiksi nuorten tai pitkäaikaistyöttömien kanssa työskentelevät tuntevat todennäköisesti paremmin asiakkaidensa tilanteen, mikä voi osaltaan lisätä harkintaa alentamispäätöksissä.

Kyselyssä selvitettiin erikseen toimeentulotuen alentamista alle 25-vuotiailla. Tulokset esitetään taulukossa 7.

**Taulukko 7. Työntekijöiden ilmoittama alle 25-vuotiaiden perusosan alentamisen yleisyys, kun tuen alentaminen mahdollista, % (n = 130).**

	%
Aina	15
Usein	26
Silloin tällöin	31
Harvoin	18
En koskaan	10

Nuorten kohdalla perusosan alentamisen mahdollisuutta käytettiin yhtä usein kuin muidenkin asiakasryhmien (vrt. taulukko 5). Noin 40 prosenttia vastaajista ilmoitti alen-

---

taneensa nuoren perusosaa aina tai usein, kun alentamisen ehdot täyttyivät. Vajaa kolmannes työntekijöistä käytti tätä mahdollisuutta harvoin tai ei koskaan ja vajaa kolmannes silloin tällöin. Kun nuorten perusosan alentamisesta säädettiin, hallituksen esityksessä (HE 138/2010) arvioitiin, että alentamisen ehdot täyttävistä nuorista noin puolen kohdalla päädyttäisiin harkinnan jälkeen toimeentulotuen alentamiseen. Työntekijöiden käyttämä harkinta näyttäisi vastaavan hyvin hallituksen esityksessä esitettyä arviota.

Ammattiryhmät erosivat myös sen suhteen, miten usein he alentavat nuorten asiakkaidensa perusosan suuruutta. Etuuskäsittelijöistä aina tai usein mahdollisuutta nuorten perusosan alentamiseen käytti yli puolet, sosiaalityöntekijöistä vajaa neljännes. Työntekijöiden haastatteluissa tuli esiin sekä harkinnan käyttöä että automaattisempaa alentamista.

*V: Kyllä me käytetään täällä. Joo. Käytetään sitä.*

*H: Käytätteks te sitä ihan säännönmukaisesti, vai ihan auto?*

*V: Käytetään.*

*H: Automaattisesti tavallaan?*

*V: No, varmaan vähän sekä että, ett heti, jos nuori sitten sitoutuu johonkin toimenpiteeseen, niin sitt, totta kai, heti sitte poistetaan normin alennus. Muuten me ollaan katsottu täällä, että ei voi, ett jos ei mihinkään oo menossa, jos ei oo niin tavallaan riittävästi semmoisia syitä sitten siihen kieltäytymiseen, ett ei voi saada ihan sitä täyttä, mitä sitten muut, ett jollain tavalla se täytyy niin ku. (I)*

*H: Joo. Mites tää nuorten perusosan alentaminen, onks sitä käytetty?*

*V: Kyllä sitä käytetään.*

*V: On.*

*H: Kahtakymmentä vai jopa neljääkymmentä?*

*V: Joo, tarvittaessa.*

*H: Niin, sä itse asiassa viittasitkin siihen neljäänkymmeneen. Joo.*

*V: Joo. Molempia käytetään.*

*H: Joo.*

*V: Ensin kaksikymmentä ja jos ei se tokene, niin neljäkymmentä ja vieläkin, jos ei tokene, vielä neljäkymmentä. Kolme kuukautta on mahdollisuus.*

*H: Joo. Joo, niin on.*

*V: Ja sitte taas.*

*V: Kehotus. (A)*

Nuorten kohdalla perusosan alentamisen mahdollisuus nähtiin käyttökelpoisena uutena työvälineenä (n = 129). Puolet (50 %) vastanneista oli täysin tai osittain samaa mieltä siitä, että perusosan alentaminen on tuonut käyttökelpoisen uuden välineen nuorten palveluun. Osittain tai täysin eri mieltä vastaajista oli 28 prosenttia. Tämä on ristikkäinen tulos Helsingin noin vuoden takaiseen tilanteeseen (vrt. Palola ym. 2012), jossa lakimuutoksen katsottiin olleen epäonnistunut ja epätarkoituksenmukainen.

*Perusosan alentaminen on mielestäni todella hyvä työväline, koska esimerkiksi nuoren tulee ymmärtää, että tekemällä jotakin (kouluttautumalla, työharjoittelulla tai työssä käymisellä) on todella suuri merkitys koko elämään ja tulevaisuuteen. (kyselyn avovastaus)*

Kysyimme vastaajilta myös, kuinka hyödyllinen työväline perusosan alentaminen heidän mielestään on. Tulokset esitetään taulukossa 8.

**Taulukko 8. Työntekijöiden kokema apu perusosan alentamisen mahdollisuudesta työvälineenä, % (n = 137).**

	%
Erittäin paljon	5
Paljon	18
Jonkin verran	37
Vähän	19
Ei yhtään	15
En osaa sanoa	6

Vajaa neljännes vastaajista koki alentamisesta olevan apua työvälineenä erittäin paljon tai paljon – he tekivät myös enemmän alentamispäätöksiä. Perusosan alentamisen mahdollisuudesta on suurin piirtein yhtä paljon apua työvälineenä kuin etuoikeutetusta tulosta (vrt. taulukko 3). Reilu kolmannes vastaajista sanoi alentamisesta olevan apua ainoastaan vähän tai ei yhtään. Etuuskäsittelijöille alentamisen mahdollisuus näytti olevan jonkin verran tärkeämpi työväline kuin sosiaalityöntekijöille. Kunnissa, joissa etuuskäsittelyasiakkaita ei tavata kuin ehkä kerran vuodessa, työväline vaikuttaa väistämättä varsin mekaaniselta ja tavoittaa heikosti asiakkaan kokonaistilanteen.

Työntekijöiden haastatteluista nousi esiin, miten toimeentulotuen alentamisen mahdollisuutta käytettiin välineenä asiakkaiden aktivoimisessa. Toimeentulotukea ei läheskään aina vähennetä, vaan asiakkaaseen vaikutetaan kertomalla, että tukea leikataan, jollei asiakas esimerkiksi ilmoittaudu työttömäksi työnhakijaksi. Työntekijät käyttivät mahdollisuutta tuen vähentämiseen eräänlaisena uhkailun ja pelottelun välineenä. He kokivat sen toimivan hyvin tässä tarkoituksessa.

*V: Meidän tiimissä kyllä käytetään aika herkästi sitä, että uhkaillaan, mutta ei sitä kyllä toteuteta sitten, mutta se on kyllä toiminut ihan pelkkä uhkaus.*

*V: Niin kun tavallaan se että toimi jo, että sitä ei tarttenut edes toteuttaa. Mutta kun just oli joku tutkimus, että tavallaan se ei auta se, että rangaistaan, mutta kyllä mä ainakin tossa käytännön työssä koen sitten kun puhuin sille, että tää ei oo kansalaispalkka, että tähän kuuluu kans näitä velvollisuuksia, että saa sen täyden toimeentulotuen. Kyllä mun mielestä ne tuli aika hyvin sitten paikalle. (Ä)*

---

*Perusosan alentaminen on hyvä uhkauskeino ja tapa saada nuori asiakas käyntiajalle sosiaalitoimistoon. Pelko rahavirran vähenemisestä saa yleensä käyntiaikoja väliin jättäneen nuoren tulemaan tapaamisiin. (kyselyn avovastaus)*

*V: No, jos siinä olis kuitenkin se aktivoitumisen vaihtoehto ja se, että asiakas itse ottaa vastuuta itsestään, kykenis siihen, kuhan vaan se tahtotila sieltä löytyis, niin ehkä myö sillon mieluummin käytetään sitä keppiä, tai esitetään, että on kepin käyttämisen mahdollisuus.*

*H: Niin ku uhkailuna?*

*V: No, joo, että pahoitellaan, että ikävä kyllä tällänen vaihtoehto on nyt tulossa. Eihän me laitetaan kaikkia ruoskita.*

*H: Mutt pidättekö kuitenkin hyvänä, että tällainen mahdollisuus on, että siis tavallaan on tää kepin mahdollisuus?*

*V: On, totta kai.*

*V: Joo, tietysti. Joo. Eihän se auttaa se puhuminen välttämättä sitten. Monet toisaalta tietää sen jo valmiiksi, niin ne on asennoitunu meilleki tullessaan, joku uusi asiakas, kun ne tietää, että on mahdollista, että leikataan perusosaa, niin ehkä ne silti ajattelee myönteisemmin niitä meidän yhteisiä keskusteluita ja omia tulevaisuudensuunnitelmiaan.*

*V: Kyllä se auttaa vähän sen työnhaun voimassa pysymiseen, että on se mahdollisuus, että saattaa helposti unohtua sille se.*

*V: Se on ehkä tämmösessä tapauksessa, millä ei oo mitään muuta syytä oikeestaan, kun haluavat vaan lorvia.*

*V: Esimerkiksi ne kotona asuvat nuoret ja, niin heidän tapauksissa.*

*H: No, pitäskö teidän mielestä lisätä tän tyyppisiä sanktioita, vähennyksen mahdollisuuksia, jos henkilö ei täytä näitä velvollisuuksia?*

*V: No, oon henkilökohtaisesti sitä mieltä, että kyllä se 20 prosenttia on ihan riittävä.*

*V: Eikös meidän kuitenkin viime käessä pidä niistä huolehtia sille.*

*V: Niin.*

*V: Että kukas meidän jälkeen? Ei kukaan huolehdi siltä niistä heikoimmista. (N)*

Seuraavaan taulukkoon on koottu perusosan alentamiseen liittyviä tavoitteita, joilla myös lainsäädännössä alentamiskäytäntöä on perusteltu.



**Taulukko 9. Työntekijöiden näkemykset perusosan alentamisen vaikutuksista, % (n = 130–131).**

	Aina / usein	Silloin tällöin	Harvoin	Ei koskaan	Ei osaa sanoa
Perusosan alentaminen on edesauttanut asiakkaan omatoimisuutta	20	32	29	12	7
...on edistänyt asiakkaan itsenäistä selviytymistä	7	18	38	24	13
...on parantanut asiakkaan elämänhallintaa	5	16	35	28	16
...on edesauttanut asiakkaan sijoittumista yhteiskuntaan	6	19	30	27	18
...on selkeyttänyt asiakkaan tilannetta	12	24	31	19	14

Alentaminen näyttäisi toimivan parhaiten asiakkaan omatoimisuuden edesauttamisessa, sillä puolet vastaajista uskoi tähän vaikutukseen. Toisaalta useampi kuin neljä kymmenestä ajatteli, että "kurittaminen" lisää omatoimisuutta harvoin tai itse asiassa ei koskaan. Työntekijöiden mielipiteet jakaantuivat jälleen selvästi.

Toiseksi eniten alentamisen katsottiin vaikuttavan asiakkaan tilanteen selkeytymiseen. Samanlainen kaksijakoinen suhtautuminen ilmeni myös tässä. Reilu kolmasosa vastaajista arvioi, että alentaminen selkeytti silloin tällöin asiakkaan tilannetta, mutta puolet koki näin tapahtuvan harvoin tai ei koskaan.

Vain viidennes arvioi alentamisen edistäneen asiakkaan itsenäistä selviytymistä, parantaneen elämänhallintaa tai edesauttaneen sijoittumista yhteiskuntaan. Sen sijaan 60 prosenttia vastaajista piti samojen tavoitteiden toteutumista mahdollisena harvoin tai ei koskaan. Heikoiten alentamisen katsottiin auttaneen asiakkaan elämänhallinnan parantumisessa ja sijoittumisessa yhteiskuntaan.

Kaiken kaikkiaan enemmistö työntekijöistä koki perusosan alentamisella olevan hyvin harvoin vaikutuksia asiakkaan tilanteeseen – ainakaan sellaisia vaikutuksia, joita esimerkiksi hallituksen esityksissä on tuotu esiin. Keppipolitiikkaa pidettiin suhteellisen toimimattomana. Tämän katsottiin johtuvan monenlaisista syistä, muun muassa siitä, että asiakkaat olivat usein niin moniongelmaisia, ettei toimeentulotuen leikkaamisella ollut heihin juuri mitään vaikutusta.

*V: Nythän on hyvin marginaalia ne tapaukset, joissa sillä olis ollu sellasta merkitystä, onhan siellä yksittäisiä tapauksia. Useimmille se on kuitenkin, että ei siinä sitten mitään tapahdu siinä tilanteessa. (U)*

*Aika usein perusosan alentamisella ei saada toivottua tulosta. Taustalla on usein vakava mielenterveysongelmia tai päihdeongelmaa tai vakavaa motivaatio/persoonallisuusongelmaa, jonka tähden alentaminen ei ole tarkoituksenmukaista. Tarvitaan kuntoutumissuunnitelmaa ja yksilötyötä. Rahanalennus saattaa johtaa vaan siihen, että seuraavaksi on häätökin edessä. Sosiaalityötä! Yleisesti ottaen kannatan, että kaikki pitkäaikaistyöttömät ja nuoret osallistuisivat johonkin tekemiseen. (kyselyn avovastaus)*

Moni vastaaja ajatteli, etteivät perusosan alentamiseen liittyvät kysymykset koske heitä, tai piti kysymyksiä hankalina. Vastaamatta jättäminen oli yleistä ja en osaa sanoa -vastausten määrä oli suuri, etenkin nuorten perusosan alentamisen vaikutusten kohdalla (taulukko 10).

**Taulukko 10. Työntekijöiden näkemykset nuorten perusosan alentamisen vaikutuksista, % (N = 127–129).**

	Aina / usein	Silloin tällöin	Harvoin	Ei koskaan	Ei osaa sanoa
Perusosan alentaminen on edesauttanut nuoren sijoittumista yhteiskuntaan	9	25	28	17	21
...on edistänyt nuoren itsenäistä selviytymistä	6	19	30	21	24
...on parantanut nuoren elämänhallintaa	4	19	31	23	23
...on edesauttanut nuoren osallistumista koulutukseen	9	31	29	12	19

Nuorten perusosan alentamisen koettiin eniten edesauttaneen nuoren osallistumista koulutukseen ja sijoittumista yhteiskuntaan. Vähiten vastaajat katsoivat sen edistäneen itsenäistä selviytymistä ja elämänhallintaa. Työntekijöiden mielipiteet jakaantuvat nuorten perusosan alentamisesta. Kokonaiskuva on, että perusosan alentamisella nähtiin nuortenkin kohdalla olevan aika vähän vaikutuksia. Alentamisen ei katsottu toimivan muun muassa siksi, että osalle nuorista, etenkin vanhempiensa luona asuville, tuen määrä oli merkityksetön. Joidenkin nuorten ongelmien nähtiin olevan niin laajoja, että alentamisen vaikutus ongelmiin nähden on mitätön. Rankaisemista ja pakottamista ei pidetty toimivana ja vaikuttavana keinona edistää nuorten asemaa.

*V: Mutt sitt, jos aattelee tätä niin ku ydinsyrjäytynyttä joukkoa, niin eihän heille oo mitään merkitystä, onks se raha vähän pienempi vai isompi. Ne ongelmat on jotain ihan.*

*V: Monet nuoret asuu vanhempiensa kanssa ja he saa, joka, vaikka se nyt se toimeentuki onkin.*

*H: Pienempi, niin.*

*V: Pienempi, niin ne saa syödä samasta kattilasta, missä äiti keittää ruoan ja asunto on taattu, niin ei se heille, se ei, sill ei oo, niin ku täll taloudellisella.*

*V: Ett he on kuitenkin, heill on semmonen turva, perusturva on olemassa. (I)*

*Nuorten velvoittaminen hakemaan koulutukseen, joka ei välttämättä vastaa nuoren omia tavoitteita ja tulevaisuuden suunnitelmia, ei edistä nuoren omatoimisuutta ja elämänhallintaa. Perusosan alentaminen tai sen uhka rangaistuksena kieltäytymisestä itselle sopimattomasta koulutuksesta ei ole hyvä keino edistää nuoren myönteistä asennetta yhteiskuntaan ja omiin mahdollisuuksiin. (kyselyn avovastaus)*

---

Työntekijöiden haastatteluissa ja kyselyssä nousi esiin myös se, että toimeentulotuen vähentämisellä saattoi olla ainoastaan kielteisiä vaikutuksia nuoren elämään.

*Moni nuori joutuu selviytymään taloudellisessa niukkuudessa kuukausia eikä tilanteeseen saada muutosta, sillä nuoret ei tule aikavarauksille selvittämään tilannettaan. Perusosan alennus saa monet nuoret ajautumaan velkakierteeseen ja pikavippeihin. (kyselyn avovastaus)*

Pohdittavaksi jää, onko kyse yksittäisen toimenpiteen irrottamisesta kokonaisuudesta vai yleisemmistä työn seurannan puutteista ja siitä johtuvasta vaikutusten arvioinnin hankaluudesta. Haastattelujen perusteella ainakaan näissä yhdeksässä kunnassa ei ilmeisesti juuri seurattu, mitä asiakkaille tapahtuu sen jälkeen, kun perusosaa on jopa toistuvasti alennettu. Etuuskäsittelyn lisääntyminen kasvattaa väistämättä työntekijöiden ja asiakkaiden välistä etäisyyttä. Senhän pitäisi oikeastaan lisätä seurantaa, mutta ainakaan suoritustasolla ei kovin ajantasaista seurantaa voi tehdä. Tietojärjestelmien jäykkyyttä kuvaa hyvin se, että jo 1990-luvun alusta asiakastietojärjestelmänsä kehittänyt Helsingin sosiaalivirasto joutui puoleksi vuodeksi tukkimiehen kirjanpitoon nuorten perusosan alentamisen seurannassaan vuonna 2012 (Palola ym. 2012). Kovin montaa manuaalista seurantaa ei ymmärrettävästi voi olla samanaikaisesti. Kuntien käyttämät, yksityisiltä yrityksiltä hankitut tietojärjestelmät ovat kankeita, kaukaisia ja kalliita seurannan välineitä.

Viimeisenä kyselyssä kartoitettiin vastaajien näkemystä siitä, käytetäänkö perusosan alentamista sopivasti. Vastaukset kysymykseen ”perusosan alentamista käytetään mielestäni...” jakaantuivat jälleen kiintoisasti. Enemmistön (59 %) mielestä alentamista käytetään sopivasti. Vajaa neljännes (23 %) vastaajista sen sijaan katsoi, että alentamista käytetään liian vähän, ja vajaa viidennes (18 %) ajattelee käytön olevan liian runsasta. Näkemykset erosivat tässäkin ammattiryhmittäin, sillä vastanneista etuuskäsittelijöistä reilu kolmannes koki käytön olevan liian vähäistä, kun taas sosiaalityöntekijöistä käyttöä piti liian vähäisenä ainoastaan muutama. Vastaavasti sosiaalityöntekijöistä joka kolmas katsoi, että perusosan alentamisen mahdollisuutta käytetään liian paljon. Etuuskäsittelijöistä samalla tavalla koki vain neljä prosenttia.

Perusosan alentamisen yhteydessä on lain 10 §:n mukaan aina tehtävä asiakaskohdainen suunnitelma asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Lain mukaan se olisi pyrittävä laatimaan yhdessä asiakkaan kanssa sekä yhteistyössä työvoima- ja muiden viranomaisten kanssa. Hallituksen esityksessä korostetaan lisäksi sosiaalityön ja muiden käytettävissä olevien keinojen ensisijaisuutta. ”Sosiaalihuollon ammatillisen työntekijän tulee ohjata ja neuvoa asiakastaan näiden palvelujen saamiseen ja antaa tarvittaessa tässä hänelle apuaan asiakassuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi.” (HE 138/2010.)

Työntekijöiden haastatteluissa tuli esiin, että asiakassuunnitelmia ei aina tehdä alentamisen yhteydessä, vaikka ne toisaalta koettiin hyvin tärkeäksi (ks. myös Susan Kuivalaisen ja Peppi Saikun artikkeli tässä kirjassa.)

*V: No, se on nyt ollu ainaki tähän menness täällä sillä tavalla, ett me ollaan niin ku katottu, ett se on riittävä, että sen kirjaa siihen päätökseen ja ehkä lisätietoihin ja sitt asiakaskertomukset, mihin alentaminen perustuu. Mutt mitään varsinaisia suunnitelmia.*

*V: Niin, ei oo tehty.*

*V: Ei oo tehty. (I)*

*Perusosan alentamisen pitäisi mielestäni perustua aina asiakassuunnitelmaan eli pelkkä kirjallinen toimeentulotuki asiakkaalta alennusta ei saisi tehdä, ellei asiakkaan kanssa ole laadittua asiakassuunnitelmaa tai asiakas ei ole saati ajanvaraukselle asiakassuunnitelman laatimiseksi (esim. kolme aikavarausta käyttämättä – peruste alentamiselle). (kyselyn avovastaus)*

*Perusosan alentaminen ei kohdistu siten kuin se on laissa ajateltu. Ensisijaista pitäisi olla pyrkimys vähentää toimeentulotukiasiakkuuksia asiakaskohtaisten suunnitelmien kautta. Tärkeää ei ole vain suunnitelma, vaan systemaattinen työskentely suunnitelman toteuttamiseksi. (kyselyn avovastaus)*

Perusosan alentamisessa ja siihen liittyvässä "selviytymistä edistävän suunnitelman" tekemisessä asiakas-työntekijäasetelma on sitä hankalampi, mitä vähemmän työntekijä on sitoutunut alentamispäätökseen ja mitä vähemmän hän uskoo toimenpiteen tai suunnitelman toteutumiseen. Asiakkaalle tilanne on todennäköisesti vieläkin epäselvempi. Aktivoinnin ideaalimalli (Juhila 2006, 203–204) ei näyttäisi tällä hetkellä toteutuvan perusosan alentamisen kohdalla, vaan se hakee edelleen muotoaan, joka oli ilmeistä etenkin toimeentulotukilain voimaantulon jälkeen. Huomattava osa yksilökohtaisista suunnitelmista tehtiin tuolloin suullisesta ja vain kolmannes kirjallisesti (Keskitalo ym. 2000, 49).

Sosiaalityöntekijöiden ja sosiaalihojaajien mahdollinen penseys on osin ymmärrettävää. Aktivointikeskustelu tai suunnitelman tekeminen ovat sosiaalityön ydinaluetta, jonka huolelliseen tekemiseen koulutuskin tähtää. Sen vuoksi sosiaalityöntekijöiden ja -ohjaajien on vaikea motivoitua epäilyttävältä tuntuvaan päätökseen ja sen edellyttämän suunnitelman tekoon, päinvastoin kuin esimerkiksi etuuskäsittelijöiden. Suunnitelmien tekeminen tai suhtautuminen niihin nousi esiin vain yksittäisissä haastatteluissa. Toisaalta varsin moni asiakas saattaa olla useastikin saman vuoden aikana eri työntekijöiden kanssa aktivointi-, työnhaku- tai vaikkapa vapauttamissuunnitelman äärellä.

## **Yhteenvetoa ja keskustelua**

Työn ja sosiaaliturvan yhdistäminen, ja etenkin sen vaikeus, on ollut yksi sosiaalipoliittisen keskustelun kestoaihe 1990-luvulta lähtien. Uusia avauksia tai uudestaan esiin nostettuja ehdotuksia on tullut SATA-komiteankin (STM 2009) jälkeen useita, joista aivan tuoreimmat, kuten esimerkiksi Osmo Soininvaaran ja Juhana Vartiaisen (2013)

---

avaus, jossa sosiaaliturvaa rukkaamalla saataisiin lisää matalapalkkatöitä. Toimeentulotuesta on tullut aktivointipolitiikan yksi väline ja siihen on viimeisten 15 vuoden aikana pyritty luomaan taloudellisia kannustimia, jotka edistäisivät työn vastaanottamista ja tekemistä (Jokinen & Juhila 2008, 55).

Etuoikeutetun tulon avulla on yritetty loiventaa 100 prosentin leikkuria, joka toimeentulotuessa on pääosin ollut. Tarkkaan ottaen tämä ei pitänyt paikkaansa edes vuonna 2002, jolloin kokeilu aloitettiin. Useissa, joskaan ei kaikissa kunnissa, oli ollut vastaavia käytäntöjä jo vuosikymmeniä. Toisaalta ansio- ja muiden tulojen vyöryttäminen toimii vastakkaiseen suuntaan: sopivan ja elävässä elämässä toimivan tason löytäminen ei ole helppoa.

Etuoikeutetun ansiotulon voi sanoa vakiintuneen kuluneen kymmenen vuoden aikana ainakin näistä yhdeksästä kunnasta kerättyjen tietojen perusteella, lain väliaikaisuudesta huolimatta. Se koetaan edelleen oikeudenmukaiseksi tavaksi huomioida asiakkaiden työhön osallistuminen. Omaehtoisen selviytymisen edistäminen nähtiin aivan yhtä tärkeäksi tavoitteeksi. Valtaosa vastaajista oli sitä mieltä, että etuoikeutetun tulon tulisi olla henkilökohtainen eikä kotitalouskohtainen. Samoin valtaosa katsoi, että etuoikeutetun tulon tulisi olla pysyvä osa toimeentulotuen lainsäädäntöä. Myös indeksiin sitomista pidettiin tärkeänä.

Etuoikeutetun tulon merkitys jää vastaajien mielestä kuitenkin vähäiseksi ennen muuta byrokratialoukkujen vuoksi, mutta myös työmarkkinatilanne on luonnollisesti huomion arvoinen tekijä. Sopivien työtehtävien puute näyttäisi vaivaavan ainakin useimpia tutkimuspaikkakuntiamme. Tilanne on aina ongelma pienipalkkaisessa työssä, kun ansiotulot aiheuttavat sen, ettei toimeentulotukeen jää enää laskennallista tarvetta ja myös asumistuki leikkautuu jossain vaiheessa. Tuen hakijalle tulee tunne, että häntä "rangaistaan" työn teosta, koska hän putoaa toimeentulotuelta.

Työn ja sosiaaliturvan yhdistämisessä iskusanaksi on noussut välityö- tai siirtymätyömarkkinat. Sellaisia on toki ollut ennenkin kuten työpajat, suojatyökeskukset, "huoltosuhteiset" suojatyöt ja vaikkapa Kriminaalihuoltoyhdistyksen työleirit. Ero aikaisempaan lieenee sosiaaliturvan ja muunkin yhteiskunnan monimutkaistuminen sekä ennen muuta työmarkkinoiden muutos, joka on merkinnyt "jokamiehen työpaikkojen murtumista" (Heinonen 2011, 46). Sosiaalitoimistojen näkökulmasta etuoikeutettu tulo koetaan oikeudenmukaiseksi ja kannustavaksi siirtymäksi toimeentulotuesta työmarkkinoiden suuntaan. Asiakkaan näkökulmasta se saattaa usein liittyä työhön, jolla ei tule toimeen ilman toimeentulotukea.

Siirtyminen henkilökohtaiseen etuoikeutettuun tuloon olisi jonkinlaisessa ristiinässä toimeentulotuen perhekohtaisuuden kanssa, mutta johdonmukainen muun muassa toimeentulotuessa etuoikeutettujen ylläpito- ja kulukorvausten ja korotusosien kanssa. Työn ja sosiaaliturvan yhteensovituksessa vaikeus liittyy ennen kaikkea siihen, kuinka alimpien työpalkkojen ja työmarkkinatuen, asumistuen sekä lopulta toimeentulotuen rajapinnat liudentuvat.

Yhdeksässä kunnassa perusosan alentaminen oli samalla tasolla kuin se oli 1990-luvun lopussa 36 kunnassa, jotka osallistuivat uuden toimeentulotukilain arviointitutki-

---

mukseen (Ukkola-Kettula 2000; Keskitalo ym. 2000). Tähän verrattuna tilanne näyttäisi jotakuinkin pysyneen muuttumattomana. Perusosan alentaminen jakaa mielipiteitä, etenkin eri ammattiryhmien välillä. Osa työntekijöistä käyttää toimeentulotukijärjestelmän mahdollistamaa keppiä hyvin aktiivisesti, jopa mekaanisesti, ja alentavat toimeentulotukea aina, kun alentamisen ehdot täyttyvät. Osa taas pidättäytyy lähes kokonaan sen käytöstä, ja osa käyttää sitä enemmän tapauskohtaisesti harkiten silloin tällöin.

Sosiaalityöntekijöiden ja etuuskäsittelijöiden tavat käyttää toimeentulotuen alentamista eroavat selvästi. Etuuskäsittelijät käyttävät sitä enemmän kuin sosiaalityöntekijät. Osaltaan tämä johtunee siitä, että etuuskäsittelijät tekevät toimeentulotukipäätöksiä pelkästään ohjeistuksen mukaan, eivätkä välttämättä voi käyttää samalla tavalla harkintaa kuin sosiaalityöntekijät. Asiakkaan näkökulmasta työntekijöiden erilainen suhtautuminen toimeentulotuen alentamiseen on jossain määrin epäoikeudenmukainen. Asiakkaat eivät voi valita, minkä ammattiryhmän tai kenen työntekijän kanssa he asioivat (ks. Peppi Saikun ja Susan Kuivalaisen artikkeli tässä kirjassa).

Sama jakaantuneisuus koskee myös sitä, millaisena sosiaalityön välineenä alentaminen nähdään. Sitä käytetään selvästi monen asiakkaan kohdalla uhkana, toisaalta sen purkamiseen ollaan valmiita useinkin melko pienien aktiivisuuden osoitusten jälkeen. Enemmistö työntekijöistä uskoi alentamisen edistävän vain harvoin tuen saajan tilannetta tai myötävaikuttavan elämäntilanteeseen sillä tavalla kuin lainsäätäjät ovat sen ajatelleet vaikuttavan. Moni piti sitä kiristyksestä, josta harvoin seurasi mitään hyvää. Siitä huolimatta, että vain vähemmistö työntekijöistä näki tuen alentamisen vaikuttavan myönteisesti, piti yli puolet sitä kuitenkin jonkinlaisena työvälineenä. Nuorten kohdalla yli puolet työntekijöistä katsoi alentamisen tuoneen käyttökelpoisen välineen työhön.

Toimeentulotukityön näkökulmasta etuoikeutettu tulo on monille sosiaalialan työntekijöille työkalu, mutta etuuskäsittelyn lisääntymisen vuoksi se hoituu valtaosassa tilanteita automaattisesti ja useimmiten etuuskäsittelijän tai tietojärjestelmän toimesta. Pelkästään kirjallisessa käsittelyssä olevien asiakkaiden kohdalla asia ei siten ole aktiivinen osa asiakastyötä. Sen sijaan perusosan alentaminen, kiistanalaisuudestaan huolimatta tai siitä johtuen, ohjaa etenkin nuoria asiakkaita sosiaaliohjaajien ja sosiaalityöntekijöiden asiakkaiksi, mikä lienee ollutkin yksi lain tarkoitettu vaikutus.

---

# Lähteet

- Arajärvi, Pentti 2002: Toimeentuloturvan oikeellisuus, Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68. Kela, Helsinki.
- Ellisaari, Jaakko 2013: Suullinen tiedonanto. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Heinonen Jari 2011: Yksin elävä miehet. Teoksessa Irene Roivainen, Jari Heinonen & Satu Ylinen: Köyhä byrokratian rattaissa. KAKS – Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro 64, Vammala.
- Heikkilä, Matti (toim.) 1999: Linking Welfare and Work. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- Hiilamo, Heikki – Karjalainen, Jouko – Kautto, Mikko – Parpo, Antti 2004: Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. Tutkimuksia 139. Stakes, Helsinki.
- Hiilamo, Heikki 2013: Ei toimeentulotukea nuorille. <http://www.kuntalehti.fi/Ajankohtaista/Kolumnit/2013/Sivut/Ei-toimeentulotukea-nuorille.aspx>
- Jokinen, Arja - Juhila, Kirsi (toim.) 2008: Sosiaalityö aikuisten parissa. Vastapaino, Tampere.
- Juhila, Kirsi 2006: Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina. Sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat. Vastapaino, Tampere.
- Karjalainen, Jouko – Hiilamo, Heikki – Raivio, Helka 2003: Harkinta toimeentulotuessa. Toimeentulotuen muutosten arvioinnin väliraportti. Aiheita 19/2003. Stakes, Helsinki.
- Keskitalo, Elsa – Heikkilä, Matti – Laaksonen, Seppo 2000: Toimeentulotuen muutokset. Vuoden 1998 perusturvamuutosten arviointitutkimuksen loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2000:16. Helsinki.
- Palola, Elina – Hannikainen-Ingman, Katri – Karjalainen, Vappu 2012: Nuoret koulutuspuodokkaat sosiaalityön asiakkaina. Tapaustutkimus Helsingistä. Raportti 29/2012. THL, Helsinki.
- Piirainen, Timo 1988: Asema työmarkkinoilla ja sosiaaliturvan väliinpuotoaminen. Tutkimus työmarkkinoiden eriytymisestä, hyvinvoinnista ja sosiaaliturvajärjestelmän toiminnasta. Sosiaali- ja terveysministeriö. Selvityksiä 4:1988. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Soininvaara, Osmo ja Vartiainen, Juhana 2013: Lisää matalapalkkatyötä. Kirjassa Matalapalkkatyö Suomessa. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1/2013.
- STM 1997: Toimeentulotukikokeilu 1995-1996: Loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 1997:5. Helsinki.
- STM 2009: Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:62. Helsinki.
- STM 2013: Toimentulotuki. Opas Toimeentulotuen soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:4. Helsinki.
- THL 2011: Perusturvan riittävyys arviointiraportti. Avauksia 4. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Ukkola-Kettula, Aino 2000: Lainsäädäntömuutosten vaikutukset toimeentulotukeen vuosina 1998–1999. Suomen Kuntaliitto ja Turun yliopisto. Helsinki.
- Valtioneuvoston kanslia 1996: Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslia, 1996 Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja: 5. Helsinki.

# Yhteenvedo ja päätelmät

Toimeentulotukijärjestelmä on muuttunut paljon kahdenkymmenen viime vuoden aikana. Muutoksia on tapahtunut niin tuensaajien määrässä, toimeentulotuen lainsäädännössä kuin sen myöntämiskäytännöissäänkin. 2010-luvun vaihteessa toimeentulotukijärjestelmä on monella tavalla toisenlainen kuin 1990-luvun vaihteessa.

Sosiaali- ja terveysministeriön rahoittamassa tutkimushankkeessa tavoitteena oli tehdä kokonaisvaltainen katsaus kuntatasolla toimeenpantavaan toimeentulotukeen. Tarkoituksena oli kuvata viime vuosien ja vuosikymmenien muutosta ja tarkastella sitä, minkälaiselta etuudelta toimeentulotuki näyttää suomalaisessa yhteiskunnassa 2010-luvulla. Tutkimushankkeen taustalla oli toimeentulotukijärjestelmän muutosten lisäksi aiemman tutkimustiedon vähäisyys. Tutkimuksessa pyrimme piirtämään toimeentulotuesta ajantasaisen kuvan ja täydentämään olemassa olevaa tutkimustietoa. Tarkastelimme toimeentulotukijärjestelmää seuraavista näkökulmista:

1. Toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkuus ja tuen saamisen toistuvuus
2. Toimeentulotuen saajien tuloköyhyys ja tuen mahdollisuudet ehkäistä köyhyyttä
3. Toimeentulotukiasiakkaiden elinolot ja hyvinvointi
4. Toimeentulotukityön organisointi ja työnjako kunnissa
5. Toimeentulotuen tavoitteet ja myöntökohteet toimeentulotukityössä
6. Toimeentulotuessa olevien taloudellisten kannustimien käyttäminen

Hankkeessa käytimme laajojen kvantitatiivisten väestötason aineistojen ohella yhdeksästä kunnasta kerättyä haastattelu- ja kyselyaineistoa. Alle on koottu kunkin artikkelin keskeiset tulokset.

## Keskeiset tulokset

***Suurin osa tuensaajista on saanut toimeentulotukea myös edeltävinä vuosina, ja enemmistöllä uusistakin asiakkaista toimeentulotuen saaminen uusiutuu***

Toimeentulotuen asiakasprofiili muuttui 1990-luvulla siten, että vuosikymmenen lopulta alkaen selvästi aiempaa suurempi osa tuensaajista on saanut tukea myös edellisinä vuosina. Uudet asiakkaat ovat siitä alkaen olleet vähemmistönä kunkin vuoden asiakkaista. Uusista toimeentulotuen asiakkaista noin puolet on saanut tukea myös seuraavana vuonna. Toimeentulotuen saamisen toistuvuudessa ei ole tapahtunut suurempia muutoksia 20 vuoden aikana lukuun ottamatta taloudellisiin taantumisiin liittyvää toistuvuuden kasvua. Asiakkuudet eivät ole muuttuneet juurikaan aiempaa pit-



---

käkestoisemmiksi, vaan pitkäaikaisasiakkaiden suurempi osuus liittyy lähinnä uusien asiakkaiden määrän vähenemiseen. Enemmistö uusista asiakkaista sai toimeentulotukea uudestaan ainakin kerran seuraavan kymmenen vuoden aikana, mutta toisaalta selvästi yleisin toimeentulotukiura kymmenen vuoden seurannassa on tuen saamisen loppuminen ensimmäiseen tukivuoteen.

Uusilla asiakkailla toimeentulotuen saamisen toistumista seuraavina vuosina ennustavat erityisesti alle 20 vuoden ikä ja pitkäaikaistyöttömyys. Toistuvasti tukea saaneissa taas korostuvat keski-ikäiset, yksin asuvat miehet ja pitkään työttömänä olleet.

### ***Toimeentulotuen saajien tuloköyhyys on moninkertaistunut kahdenkymmenen vuoden aikana***

Tuloköyhyys on yleistynyt merkittävästi toimeentulotuen saajien keskuudessa kahdenkymmenen vuoden aikana. Myös tuen köyhyyttä vähentävä vaikutus on samaan aikaan jonkin verran heikentynyt. Keskeinen syy kasvaneeseen köyhyyteen on toimeentulotuen taso, joka on pysynyt samansuuruisena 1990-luvun alusta lähtien. Väestön keskitulojen voimakkaan kasvun myötä toimeentulotuen taso ja sen varassa elävien toimeentulo ovat jääneet jälkeen väestön keskituloista. Toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien suhteellisesti heikentynyttä tulotasoa selittävät osaltaan myös tulottomien kotitalouksien kasvu, toimeentulotuen muodostuminen entistä pitkäaikaisemmaksi tueksi ja muiden tulojen vähentyminen.

Kotitaloustyypeittäin ja ikäryhmittäin tarkasteltuna köyhyys paikantui etenkin yksin asuvien ja nuorten, alle 25-vuotiaiden kotitalouksiin. Yksin asuvien ja nuorten osuus toimeentulotuen saajista on kasvanut kahdenkymmenen vuoden aikana, mikä myös selittää toimeentulotukea saavien kotitalouksien kasvanutta tuloköyhyyttä.

Tuloköyhyys ja toimeentulotukiasiakkuus ovat aikaisempaa vahvemmin päällekkäisiä ilmiöitä. Siinä missä 1990-luvulla suhteellisen pieni osa toimeentulotukea saaneista kotitalouksista luokiteltiin vuositulojen pohjalta tuloköyhäksi, vuodesta 2005 eteenpäin enemmistö tuen saajista oli köyhä tulojen perusteella. Tuloköyhyys on paitsi yleistynyt myös syventynyt, sillä tuen saajien tulot jäivät aikaisempaa kauemmaksi köyhyysrajasta.

### ***Toimeentulotuen saajilla on muuta väestöä heikompi hyvinvointi, ja hyvinvoinnin puutteet kasautuvat***

Toimeentulotuen asiakkaiden ja muun väestön välillä on selkeä ero, kun tarkastellaan elinoloja ja hyvinvointia. Ero on systemaattinen niin toimeentulo-ongelmilla, asuinoloilla, terveydellä, elintavoilla kuin elämänlaadullakin mitattuna. Useamman tarkastellun hyvinvoinnin puutteen kohdalla ero on huomattava. Erosta huolimatta enemmistö toimeentulotuen asiakkaista ei kokenut puutteita hyvinvoinnissa.

---

Toimeentulo-ongelmat näkyvät toimeentulotuen asiakkaiden elämässä monella eri tapaa. Asiakkaat esimerkiksi kokevat huomattavasti muuta väestöä useammin, että menojen kattaminen käytettävissä olevilla tuloilla on hankalaa, he tinkivät välttämättömistä menoista, heillä on ongelmia laskujen maksussa ja he tuntevat moninkertaisesti useammin itsensä ylivelkaantuneiksi kuin muu väestö. Myös asumiseensa toimeentulotuen asiakkaat ovat usein tyytymättömämpiä kuin muu väestö.

Toimeentulotuen asiakkailla on myös terveyteen ja työkykyyn liittyviä ongelmia muuta väestöä useammin. He sairastavat enemmän ja kokevat terveytensä heikommaksi. Lisäksi henkinen hyvinvointi näyttäisi heillä olevan muita alhaisempi. Esimerkiksi mielialaan liittyvät negatiiviset tuntemukset ovat heidän joukossaan yleisempiä.

Hyvinvoinnin puutteet kasautuvat yhteiskunnan viimesijaisen tuen saajiin. Kuudesta hyvinvointi-indikaattorista (toimeentulo, terveys, asuminen, elämänlaatu, yksinäisyys ja stressi) koostuva puuteindeksi osoitti, että lähes puolella toimeentulotuen asiakkaista oli puutetta vähintään kolmella hyvinvoinnin osa-alueella. Merkittävällä osalla toimeentulotuen asiakkaista ei ole kyse ainoastaan pienituloisuudesta vaan moniulotteisemmasta huono-osaisuudesta, jolloin heidän voidaan olettaa olevan muunkinlaisen kuin taloudellisen tuen tarpeessa.

### ***Toimeentulotukityö on yhä vahvemmin kirjallista etuuskäsittelyä, ja etuuskäsittelijöille on siirtynyt vastuuta toimeentulotuen asiakkaista***

Suuri osa toimeentulotuen asiakkaista asioi vain kirjallisessa etuuskäsittelyssä, ja kunnissa on pyrkimys siirtää yhä useampi asiakas kirjalliseen käsittelyyn. Noin puolet toimeentulotukityön ja aikuissosiaalityön henkilöstöresursseista muodostuu jo etuuskäsittelijöistä. Etuuskäsittelijät myös tekevät suurimman osan toimeentulotuen päätöksistä. Toimeentulotuen valmistelua ja päätöksentekoa niin laskennallisen kuin täydentävänkin toimeentulotuen osalta ollaan siirtämässä enenevästi etuuskäsittelijöiden vastuulle.

Kirjallisen hakemusmenettelyn kautta on vaikea saada kokonaisvaltaista kuvaa asiakkaiden tilanteista ja palvelutarpeista. Kunnissa on kehitelty erilaisia toimintatapoja ja menetelmiä sosiaalityötä tai -ohjausta tarvitsevien asiakkaiden tavoittamiseksi, erityisesti uusien toimeentulotukiasiakkaiden kohdalla. Etuuskäsittelijöille on siirtynyt huomattavasti vastuuta toimeentulotuen asiakkaiden palvelutarpeiden ja tilanteiden tunnistamisessa.

Toimeentulotukihakemusten käsittelyaikaa koskeva lainsäädäntö ohjaa sekä toimeentulotukityön että aikuissosiaalityön organisointia. Palveluja pyritään organisoidaan ensisijaisesti siten, että lakisääteisessä käsittelyajassa pysytään. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi kirjallisen ja sähköisen asioinnin lisäämistä, asiakkaiden luokittelua ja valikointia tai etuuskäsittelyn ja sosiaalityön organisatorista erottamista. Seurauksena voi olla, että toimeentulotuen asiakkaiden yksilölliset tilanteet jäävät huomioimatta ja tarvittavat sosiaalityön tai -ohjauksen palvelut saamatta. Erityisesti toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaat jäävät usein vain kirjallisen etuuskäsittelyn asiakkaiksi. Heillä voisi kuitenkin olla huollollisen sosiaalityön tarvetta.

### ***Toimeentulotukea pidetään tärkeänä sosiaalityön välineenä***

Sekä työntekijät että johtajat kokivat toimeentulotuen tärkeäksi sosiaalityön välineeksi. Tuen avulla pystyttiin esimerkiksi tavoittamaan sosiaalityön asiakkaita. Vaikka enemmistö työntekijöistä piti toimeentulotukea tärkeänä sosiaalityön välineenä, nähtiin se usein riittämättömäksi asiakkaan toimeentuloon liittyvien asioiden edistämiseen. Rahallisen tuen rinnalle kaivattiin myös muunlaista tukea. Työntekijät katsoivatkin asiakastyön sisällöllisen kehittämisen vaikuttavimmaksi tavaksi edistää toimeentulotuen lakisääteisten tavoitteiden toteutumista. Tärkeimpiä keinoja olivat ajan lisääminen asiakaskohtaiseen työhön ja sosiaalityön kehittäminen asiakasta osallistamalla. Vähiten kannatusta saivat toimeentulotuen tasoon liittyvät toimenpiteet.

Toimeentulotuessa korostui asumisen tukeminen. Työntekijät ilmoittivat myöntäneensä täydentävää toimeentulotukea useimmiten takuuvuokraan ja ehkäisevää toimeentulotukea asumisen turvaamiseksi.

Ammattiryhmien näkemykset toimeentulotuen tavoitteista ja käytöstä erosivat. Etuuskäsittelijät kokivat sosiaalityöntekijöitä useammin toimeentulotuen toteuttavan lakisääteiset tehtävänsä, ja sosiaalityöntekijät ajattelivat muita ammattiryhmiä useammin, että täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea käytetään liian vähän.

### ***Etuoikeutettu tulo on vakiintunut, perusosan alentaminen jakaa työntekijöiden mielipiteitä***

Etuoikeutetun tulon voi sanoa vakiintuneen kuluneen kymmenen vuoden aikana lain väliaikaisuudesta huolimatta. Se koetaan oikeudenmukaiseksi tavaksi huomioida asiakkaiden osallistuminen työhön. Etuoikeutetun tulon nähtiin myös edistävän asiakkaiden omaehtoista selviytymistä. Valtaosa työntekijöistä oli sitä mieltä, että etuoikeutetun tulon tulisi olla henkilökohtainen, ei kotitalouskohtainen. Miltei jokainen työntekijä katsoi, että etuoikeutetun tulon tulisi olla pysyvä osa toimeentulotuen lainsäädäntöä. Myös indeksiin sitomista pidettiin tärkeänä. Etuoikeutetun tulon merkitys jää työntekijöiden mielestä vähäiseksi ennen muuta byrokraloukkujen mutta myös sopivien töiden puutteen vuoksi.

Yhdeksässä tutkimuskunnassamme perusosan alentaminen näyttäisi olevan hie-  
man yleisempää kuin Helsingissä. Osin tulosten eroa selittää se, että Helsingin tulokset perustuvat pelkästään sosiaalityöntekijöiden haastatteluihin, kun taas muissa kunnissa mukana oli myös sosiaaliohjaajia ja etuuskäsittelijöitä. Näissäkin kunnissa sosiaalityöntekijöiden enemmistö käytti vähemmän tätä välinettä nuorten aktivoimiseksi. Perusosan alentaminen näyttääkin jakavan eri ammattiryhmien mielipiteitä.

## Toimeentulotuki sosiaalisen osallisuuden edistäjänä

Sosiaalinen osallisuus ja sen edistäminen on viime vuosina tullut näkyvämmiin sosiaalipolitiikan tavoitteeksi. Osallisuus on vahvasti esillä myös sosiaali- ja terveysministeriön strategiassa (STM 2011). Toimeentulotuella ja siihen liittyvällä sosiaalityöllä on periaatteessa keskeinen merkitys sosiaalisen osallisuuden edistämisessä; toimeentulotuessa työskennellään heikossa asemassa olevan väestöryhmän kanssa.

Toimeentulotuen tavoitteena on turvata ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo, ja siten se antaa taloudelliset mahdollisuudet ja edellytykset toiminnalle ja sosiaaliselle osallisuudelle. Yksi työntekijä kiteytti toimeentulotuen merkityksen sosiaaliselle osallisuudelle seuraavasti: *”Jos ei olis toimeentulotukea eikä ihmisell olis mitään tuloja, niin mihin se pystyis lähtemään, osallistumaan ei mihinkään.”* Taloudellinen osallisuus rajoittuu usein kuitenkin kaikkein välttämättömpään. Toimeentulotuen saajien tuloköyhyys on kasvanut huomattavasti 1990-luvun puolivälistä lähtien. Tuensaajien tulot ovat myös aikaisempaa pienemmät verrattuna väestön keskituloihin ja köyhyysrajaan. Mahdollisuudet osallistua yhteiskunnassa yleisesti vallitsevaan elämäntapaan ovat tuensaajilla nykyään aikaisempaa rajoittuneemmat.

Osallisuus sisältää ajatuksen aktiivisesta yksilöstä, joka on mukana yhteisön ja yhteiskunnan toiminnoissa. Vastakohta osallisuudelle ilmenee ulkopuolisuutena ja yhteiskunnasta vieraantuneisuutena. Merkittävä osa toimeentulotuen asiakkaista on työelämän ulkopuolella. Tämän lisäksi he osallistuvat muuta väestöä harvemmin harrastustoimintaan. Toimeentulotuen asiakkaat kärsivät muuta väestöä huomattavasti useammin toimeentulo-ongelmista, jotka ilmenevät monilla eri tavoin. Jo pakollisista menoista, kuten lääkkeiden hankinnasta, lääkärissä käynnistä, vaatteiden ostosta ja jopa riittävän ruuan hankinnasta, tingitään. Toimeentulo-ongelmien lisäksi toimeentulotuen asiakkaat sairastavat muuta väestöä enemmän, mikä entisestään hankaloittaa osallistumista. Työttömyys, sairaudet ja harrastusten puute ovat puolestaan omiaan kaventamaan ihmissuhteita ja aiheuttamaan yksinäisyyttä ja ulkopuolisuuden tunteita. Tämän vuoksi heillä luultavasti on myös heikompi osallisuuden tunne.

Sosiaalisen osallisuuden puutteita voidaan olettaa olevan erityisesti pitempään toimeentulotukea saavilla. Tämän vuoksi sosiaalisen osallisuuden tarkasteluissa on syytä erottaa lyhyt- ja pitkäaikaisasiakkaat. Toimeentulotukirekisterin avulla voidaan tehdä vain rajallisia tarkasteluita erilaisten taustatekijöiden merkityksestä, mutta niiden perusteella ainakin 18–19-vuotiailla nuorilla ja pitkään työttömänä olleilla toimeentulotukiasiakkuuden pitkittymisen riski on suuri. Näin ollen myös osallisuuskysymysten voidaan katsoa koskevan erityisesti näitä ryhmiä. Toistuvaisasiakkaissa korostuvat myös yksin asuvat.

Toimeentulotukityössä sosiaalisen osallisuuden edistäminen liittyy harkintaan täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisessä. Täydentävää toimeentulotukea myönnettiin useimmiten takuuvuokraan ja ehkäisevää toimeentulotukea vuokratuotteisiin. Sosiaalisen osallisuuden edistäminen toteutuu käytännössä usein asumisen turvaamisena.

Työntekijöiden näkemysten mukaan sosiaalinen osallisuus tulee usein esiin sosiaalisen osallistumisen kautta, ja siksi on tärkeää, että esimerkiksi täydentävällä tai ehkäisevällä toimeentulotuella tuetaan lapsen mahdollisuuksia harrastaa ja osallistua samanlai-

seen toimintaan kuin muutkin ikätoverit. Aikuisten kohdalla voidaan tukea esimerkiksi osallistumista kuntouttavaan työtoimintaan tai muuhun työtoimintaan korvaamalla matkakuluja. Painopiste on tällöin itsenäisen selviytymisen edistämisessä. Sosiaalisen osallisuuden edistäminen ei työntekijöiden puheessa ollut toimeentulotukityötä ohjaava periaate. Työn tavoitteeksi nähtiin vähimmäistulon turvaaminen ja itsenäisen selviytymisen edistäminen, joista jälkimmäinen oli jossain määrin hahmottomaton käsite.

Sosiaalisen osallisuuden näkökulmasta toimeentulotukityön painottuminen etuuskäsittelyyn näyttää pulmalliselta. Etuuskäsittelijöillä ei ole samanlaista mahdollisuutta käyttää harkintaa toimeentulotuen myöntämisessä kuin sosiaalityöntekijöillä. Näin ollen sosiaalisen osallisuuden edistämisen työkalut eivät ole samalla tavoin käytettävissä. Työntekijät kokivat etuuskäsittelyn syrjäyttävän liian monia asiakkaita suunnitelmallisesta sosiaalityöstä. Kirjallisessa etuuskäsittelyssä asioivat asiakkaat jäivätkin helposti syrjään sosiaalista osallisuutta edistävästä työskentelystä ja siihen liittyvistä toimenpiteistä.

Osallisuus ja osallistuminen yhteiskuntaan liitetään useimmiten työelämään. Se on myös tavallisin tapa huolehtia perustuslain ja toimeentulotukilain edellyttämästä pääsääntöisestä omasta elämästä. Etuoikeutetun tulon ja myös perusosan alentamisen tarkoituksena on lisätä työhön osallistumisen kannustimia. Etuoikeutetun tulon vakiintuminen melko ristiriidattomaksi osaksi toimeentulotukea viittaa siihen, että se ainakin jossain määrin toteuttaa myös osallistavaa eli tässä yhteydessä työelämään suuntaavaa tehtäväänsä. Toisaalta on melko vähän näyttöä siitä, että se olisi varsinaisesti lisännyt työelämään osallistumista. Perusosan alentamisesta vallitsee hyvinkin vahva erimielisyys, ja sen käyttö vaihtelee kunnittain ja ammattiryhmittäin. Osallisuuden vahvistaminen edellyttää alentamisen rinnalle ja lisäksi uusia vaihtoehtoja, joita voisi luoda esimerkiksi nuorisotakuun tuella.

Vaikka sosiaalisen osallisuuden edistäminen ei varsinaisesti ollut tällä hetkellä toimeentulotukityön keskiössä, haluttiin toimeentulotukea kehittää nimenomaan asiakasta osallistamalla. Sosiaalityön kehittäminen asiakasta osallistamalla arvioitiin merkittävimmäksi keinoksi edistää toimeentulotuen lakisääteisten tavoitteiden toteutumista. Osallistavamman työotteen kehittäminen on tärkeää, sillä enemmistö työntekijöistä koki toimeentulotuen syrjäyttävän asiakkaita yhteiskunnasta. Asiakkaan osallistaminen vaatii työmenetelmien kehittämistä muun muassa asiakassuunnitelmien laadinnassa ja käytäntöjen muuttamista esimerkiksi laskujen maksatuksessa.

*Mutt että kyll jotenki sitt taas ajattelen, että vähemmän tämän [kunnan] tyyli hoitaa asioita laitostaa asiakkaita, kun mitä oon kaks vuotta ollu töissä toisessa kunnassa, missä asiakkaan ei todellakaan tarvinnut siellä laskuja itse maksaa, ett se oli enemmän semmonen automaatti, ett myönnetään terveydenhuoltokulut ja sähköt ja laskut ja sä vaan, asiakas vaan kiikuttaa tulleet laskut aina sossuun. Ett täällä kuitenkin sitte kuitenkin huomioidaan, toki volyymit on eri, että, mutt että niin jotenkin täällä se, että asiakas itse hoitaa kuitenkin, ett pysyy se oma osallisuus niistä omista asioista, ett ei sitä viedä tavallaan pois, ett hyvä, että käännät laskut suurin piirtein meneen sossuun, että mitä niitä nyt kotiin turhaan.*

Toimeentulotuen tarve tulee 2010-luvulla todennäköisesti pysymään entisellään. Talouden kasvun on ennustettu jäävän hitaaksi, eikä työllisydessäkään ole odotettavissa merkittävää käännettä parempaan. Vähimmäisturvaa on jo useampana vuosikymmenenä pyritty selkeyttämään niin, että toimeentulotuen tarve vähenisi ja toimeentulotuki palaisi alkuperäisen tarkoituksen mukaiseksi etuudeksi. Nämä pyrkimykset eivät ole tuoneet muutosta. Toimeentulotuen tasoon ei ole nykyisessä taloustilanteessa odotettavissa merkittäviä korotuksia, minkä vuoksi asiakkaiden aseman parantamisessa tulee kyseeseen muunlaisen tuen kehittäminen. Sosiaalisen osallisuuden edistäminen edellyttää taloudellisen tuen lisäksi mahdollisuuksia huomioida heikossa asemassa olevien yksilölliset tilanteet ja tuentarpeet sekä keinoja osallistaa ihmisiä oman tilanteensa parantamisessa. Toimeentulotukityössä ja aikuissosiaalityössä tulee kiinnittää huomio ennen kaikkea asiakasprosesseihin niin, että muunlaisen tuen tarpeessa olevien asema ei heikkene.

## Jatkotutkimuksen tarpeita

Tutkimuksessa nousi moni jatkotutkimuksen aiheita. Toimeentulotuen asiakkaita on tutkittu poikkeuksellisen vähän 1990-luvun alun jälkeen. Kirjassa tarkastelimme toimeentulotuen saajien elinoloja ja hyvinvointia väestökyselyjen ja tulonjakotilaston avulla. Toimeentulotukiasiakkaiden määrä jää väestötason aineistoissa kuitenkin vähäiseksi. Tapausten vähäisyyden vuoksi yksityiskohtaisempi asiakasryhmittäinen tarkastelu ei ole mahdollista. Asiakasryhmittäiselle tarkastelulle on kuitenkin selkeä jatkotutkimuksen tarve. Esimerkiksi nuorista toimeentulotuen saajista on keskusteltu paljon viime aikoina. Heitä koskeva tutkimustieto puuttuu kuitenkin lähes kokonaan.

Ylipäänsä asiakaslähtöisemmälle tutkimukselle on tarvetta. Viime vuosina on ilmentynyt muutamia tutkimuksia, joissa on haastateltu toimeentulotuen asiakkaita (Roi-vainen ym. 2011), perusturvaa saavia (Mäki 2011) sekä ruokapankkien ja leipäjonojen asiakkaita (Socca 2012) tai analysoitu köyhyyttä kokeneiden tai itsensä sosiaalityurvan välinputoajaksi kokeneiden kirjeitä (Isola ym. 2007; Määttä 2012). Tutkimukset antavat kriittisen kuvan toimeentulotukijärjestelmän toimivuudesta ja kyvystä kohdata asiakas.

Aikana, jolloin puhe palvelujen tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta on vallitsevaa, puutteet asiakaskuntaa koskevissa tiedoissa ovat ongelmallisia. Pimennossa ovat sekä asiakaskunnan tarpeet että heidän saamiensa palvelujen sisältö.

Toimeentulotukityön ja aikuissosiaalityön asiakasvalikoinnin käytännöistä ja niiden seurauksista olisi tärkeää saada tietoa laajemmin ja tarkemmin. Ketkä asiakkaat pääsevät nykyisin sosiaalityön tai sosiaalihojauksen asiakkaiksi? Ketkä jäävät ulkopuolelle, ja mitä se tarkoittaa? Nämä kysymykset ovat hyvin olennaisia, kun otetaan huomioon, että merkittävällä osalla tuensaajista on muunkinlaisen tuen tarvetta kuin pelkästään taloudellisen. Vaikka toimeentulotukityö on yhä vahvemmin organisoitu kirjalliseksi etuuskäsittelyksi, etuuskäsittelyn vaikutuksista ei ole mitään tietoa. Työntekijöiden näkemykset etuuskäsittelyn vaikutuksista toimeentulotuen asiakasmäärään ja menoihin jakaantuivat vahvasti.

Myös tutkimustieto toimeentulotuen myöntämiskäytännöistä on vähäistä. Tilasto-tieto siitä, minkälaisiin menoihin ja tarpeisiin täydentävää ja ehkäisevää toimeentulo-

---

tukea myönnetään, on puutteellista. Toimeentulotuessa on monia yksityiskohtia, joista olisi syytä saada systematisoitua tietoa. Tällaisia ovat muun muassa lasten tapaamisen kustannuksiin ja harrastusmenoihin myönnettävä toimeentulotuki. Tiedon vajavaisuudesta seuraa muun muassa puutteellista lainvalmistelua. Tiedon puute on haitallista myös järjestelmän läpinäkyvyyden ja sosiaalityön vaikuttavuuden arvioinnin kannalta.

Tilastotiedon vajavaisuus koskee myös toimeentulotukirekisteriä, joka nykyisellään tarjoaa varsin rajalliset mahdollisuudet tuensaajien taustatietojen tarkasteluun. Rekisterin tietosisältöä tulee kehittää niin, että siihen liitetään muista rekistereistä peräisin olevia tietoja tuensaajien taustatiedoista. Rekisterin avulla ei myöskään nykyisin voida tutkia toimeentulotuen saamisen riskitekijöitä, koska se koskee vain tukea saaneita. Riskitekijöitä on voitu tutkia vain kyselytutkimuksilla ja yksittäisissä hankkeissa, joissa toimeentulotuen saamista koskevia tietoja on Tilastokeskuksessa yhdistetty koko väestöä koskeviin rekisteritietoihin. Tilastotiedon puutteellisuus ja rekisteritietojen käytävyyteen liittyvät ongelmat johtavat myös siihen, että lakiuudistusten, kuten etuoikeutetun tulon, vaikutusten tutkiminen on hyvin haasteellista. Tiedonkeruussa joudutaan tyytymään pitkälti haastattelu- ja kyselyaineistoihin. Päätöksenteonkin tueksi tarvitaan toimeentulotuen tietopohjan kehittämistä.

---

# Lähteet

- Isola, Anna-Maria – Larivaara, Meri – Mikkonen, Juha (toim.) 2007: Arkipäivän kokemuksia köyhyydestä. Avain, Keuruu.
- Mäki, Sari 2011: Peruselämää perusturvalla- taloudellisen niukkuuden kuluttajapositiot. Kulutustutkimus 1/2011.
- Määttä Anne 2012: Perusturva ja poiskäännyttäminen. Tutkimuksia 36. DIAK, Helsinki.
- Roivainen, Irene – Heinonen, Jari – Ylinen, Satu 2011. Köyhä byrokratian rattaissa. Tutkimusjulkaisut 64. KAKS, Helsinki.
- Socca 2012: Kuka käy leipäjonossa? Pääkaupunkiseudun ruoanjakotutkimuksen tuloksia. Työpapereita 2012:1. Helsinki.
- STM 2011: Sosiaalisesti kestävä Suomi. Sosiaali- ja terveysministeriön strategia. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2011:1. Helsinki.



# Epilogi

Tässä kokoelmassa olevat tarkastelut ovat järjestelmälähtöisiä ja tähän liittyy hiukan näköharhaakin; ikään kuin toimeentulotuki ja siihen liittyvät työntekijöiden toimet olisivat taloudellisia vaikeuksiin joutuneiden ihmisten elämässä ratkaisevassa asemassa.

Tämän epilogin olemme poimineet haastattelusta, joka on tehty kesällä 2012 osana "Syrjäytymisestä selviytymiseen Suomessa" -tutkimushanketta. Haastateltava on noin 50-vuotias nainen.

*H: Sä oot periaattes nyt työtön työnhakija, mutta nyt sit ois tavoitteena...*

*V: Joo, vähän niinku työvoiman ulkopuolinen työnhakija.*

*H: Mitäs se tarkoittaa, työvoiman ulkopuolinen*

*V: Siis mä oon ilmoittautunu työvoimatoimiston ulkopuoliseksi työnhakijaksi, että... on se ku mä oon niissä toimenpiteissä, niin tota täytyy olla semmonen joku, niin mä oon käsittäny sen. Et se on ny joulukuuhun asti ja...*

*H: Et periaattees sä et oo niinku työnhakija, mutta sä oot ilmoittautunu työttömäksi, että sä saat sen työmarkkinatuen.*

*V: En mää saa työmarkkinatukee, kun mää oon ihan toimeentulotuella... Kyllähän sillä pärjää, sillai, kun saa nyt näitä asumistukee ja tämmösiä. Ni, kyllä sillä pärjää, mutta kun mun tyttäreni eros nyt kevään korvalla, ja sillä on kaks lasta siel kotona ja sitten on joka toinen viikonloppu, sen vanhempi tyttö. Niin tota, tää mies sai lastenvalvojan kautta niin nollamiehen paperit, elikä se ei maksa näistä kahdesta lapsesta mitään elatustukee, taikka siis maksua ---. Ni tää on niin nurinkurinen homma, että mä oon ny koittanu auttaa taas puolestani sitä mun tytärtäni, että ku sen täytyy... No onneks se on töissä, mutta tälläi sitte, että kun sillon semmonenki työvuoro ku mennään kuudeks, niin eihän mikään päiväkotit oo auki. Tai sitte toisaalta, jos se on, ku se on toisessa paikassa kaks viikkoo, ja sitte se on tässä toisessa paikassa toiset kaks viikkoo aina, sillai. Ni tääl on pitemmät työajat, niin ei se kerkii välttämättä hakee...*

*... mä meen nyt sitte huomenaamuna sen hakee, ja tota mä oon lasten kaas nyt ku siä on se vanhempi, ni mä oon niitten kaas sunnuntaihin asti, sit ku se vanhempi lähtee kotio, niin mä oon niitten kahden kaas sitte sillai, että mä vien ne aamulla tosiaan hoitoon ja... Sillai että oon, oon aika paljon joutunu kyllä auttaan, että itte oon aika heikoille jääny. Mutta sillai, en mä ny valita sitä...*

*... ku mun tyttärelläni ny sattuu oleen vanhoja opintolainoja, ja kun se tarvii auton välttämättä, niin se ei jout... se olis joutunu vuoden vakuutukset maksaan autoosa, ja ei hän semmoseen rahoja mistään saa. Mä sanoin, tehään sitte sillai, että mä otan sen auton nimiini ja maksetaan niinkun kimppaan ne vakuutusmaksut neljä kertaa*

---

vuodessa, ja sitte ton autoveron mää oon maksanu ja... Oon mä ny vähän muutakin auttanut. Nyt sillai kun aattelee, että on itte, itte on saanu apua semmosessa oikeen huonossa tilanteessa, niin kyllä munkin täytyy auttaa.

H: Keneltä sä tunnet saanees apua, kun on ollu kaikist huonoimpia tilanteita? Tai ei niin huonoja.

V: No sielä, no sielä diakonian tykönä, et sieltä nyt joskus saa jonku semmosen kahdenkymppin tai kymppin, viidentoista euron jonkun ostopaperin, ja sillai, että kun loppukuu on aina hirveen tiukkaa, tota mää oon sielä aina joskus käyny ja... Sitten me autetaan likan kans puolin ja toisin toisiamme, et jos sillä sattuu oleen, ni se lainaa mulle, ja sit taas... Tämmöstä tää on tää selviytymistaistelu. Mutta se, että mul on siinä mielessä niinku hyvä toi tilanne, että mulla ei todellakaan oo niitä velkoja.

--

H: Miten... miltä sust tuntuu asioida sosiaalitoimistossa?

V: Siis... sehän on aika nöyryyttävää, sen takia mä oon hirveen ressaantunu tästä, tästä että mähän joudun sielä kuukausittain viemään sen lappuni, ku eihän siel enää mitään etuuskäsittelijöitä tavata.

H: Vaan sinne jätetään se lappu.

V: Laatikkoon jätetään lappu ja...

H: Mikä siit tekee nöyryyttävää?

V: Tuntee ittesä niin huonoks ihmiseks, ku joutuu tuolta kerjään, että kun aattelee, että veronmaksajat, kuitenkin se on veronmaksajienki rahoista pois...

H: Ni et sä aattelet, että toiset maksaa...

V: Jos mää voisin arvostaa itteeni sitten enempi, kun mää pääsisin sieltä pois.

H: Ja sitte ku sä saat sen työkyvyttömyyseläkkeen, ni sithän sä pääset pois, niinku omilleen.

V: Nii mää pääsen joo, omilleni sil mää että... Kuhan ne nyt nyt perus- mikä ne on ne takuueläkkeet, niitä sitten on kaikkia, että...

## Liite 1. Kunta-aineiston kuvaus

Kolmessa artikkelissa käytetään tutkimushankkeeseen erikseen kerättyä kunta-aineistoa. Kunnat pyrittiin valikoimaan siten, että ne edustaisivat alueelliselta sijainniltaan ja kuntatyyppiltään erilaisia kuntia<sup>1</sup>. Tutkimuskuntia on yhdeksän. Asukasluvultaan pienin on Laihia. Kontiolahti ja Sodankylä ovat myös alle 15 000 asukkaan kuntia. Asukasluvultaan suurin on Jyväskylä. Muita noin 100 000 asukkaan kaupunkeja ovat Kuopio ja Lahti. Järvenpää, Rauma ja Kotka ovat puolestaan noin 40–50 000 asukkaan kuntia.<sup>2</sup> Taulukossa 1 on esitetty tutkimuskuntien taustatietoja.

Aineisto kerättiin syksyllä 2012. Kuudessa pienemmässä kunnassa tehtiin työntekijöiden ryhmähaastattelut. Haastatteluihin osallistui 32 työntekijää. Työntekijät edustivat eri ammattiryhmiä: johtavia sosiaalityöntekijöitä (n = 2), sosiaalityöntekijöitä (n = 10), sosiaaliohjaajia (n = 9) ja etuuskäsittelijöitä (n = 11). Haastattelun teemoina olivat toimenkuvat toimeentulotukiasioissa, toimeentulotukityön tavoitteet ja tuloksellisuus, toimeentulotuessa tapahtuneet muutokset ja niiden koettu merkitys sekä toimeentulotukityön kehittäminen.

Johdon haastatteluja tehtiin yksitoista, joista paikan päällä kuusi ja puhelimitse viisi. Kahdelta paikkakunnalta haastateltiin kahta henkilöä. Kolmessa suurimmassa kunnassa tehtiin ainoastaan johdon haastattelut, ja ne toteutettiin puhelinhaastatteluina.<sup>5</sup> Johdolla viitataan tässä yhteydessä toimeentulotuesta vastaaviin henkilöihin; nimikkeitä olivat muun muassa aikuissosiaalityön johtaja, perusturvajohtaja, sosiaalityön johtaja, aikuis-sosiaalityön ja työllistämispalvelujen päällikkö ja perusturvan johtava sosiaalityöntekijä. Haastattelun teemoina olivat toimeentulotuen ja toimeentulotukityön organisoituminen kunnassa, toimintatavat toimeentulotukityössä, toimeentulotuessa tapahtuneet muutokset ja niiden merkitys sekä toimeentulotukityön seuranta ja kehittäminen.

Kaikki haastattelut tehtiin elo-lokakuussa 2012. Haastattelut kestivät keskimäärin vajaat kaksi tuntia. Kaikki haastattelut nauhoitettiin ja ulkopuolinen yritys (Annanpura) litteroi ne. Litteroitua tekstiä on lähes 800 sivua. Kuntien toimeentulotuesta vastaavilta henkilöiltä kerättiin lisäksi lomakkeella tieto työntekijöiden määrästä sekä tehtyjen toimeentulotukipäätösten ja toimeentulotukiasiakkaiden määrästä.

---

<sup>1</sup> Kahteentoista kuntaan oltiin sähköpostitse ja puhelimitse yhteydessä keväällä 2012, yhdeksän kuntaa suostui tutkimukseen.

<sup>2</sup> Suurimmat kaupungit rajattiin tutkimuksen ulkopuolelle. Kuusikkokunnat julkaisivat vuoden 2011 lopussa aikuissosiaalityön raportin (Borg 2011), jossa käsiteltiin samoja aiheita kuin tässä tutkimuksessa.

<sup>3</sup> Tiedot: Tilastokeskus ja Sotkanet. Kaikki tiedot vuodelta 2011.

<sup>4</sup> Työvoiman ulkopuolella tai työttömänä olevat yhtä työllistä kohti.

<sup>5</sup> Kunnat saivat valita toteuttamistavan itse.

Taulukko 1. Taustatietoja tutkimuskunnista.<sup>3</sup>

	JYVÄSKYLÄ	JÄRVENPÄÄ	KONTIOLAHTI	KOTKA	KUOPIO	LAHTI	LAIHIA	RAUMA	SODANKYLÄ	KOKO MAA
Maakunta	Keski-Suomi	Uusimaa	Pohjois-Karjala	Kymenlaakso	Pohjois-Savo	Päijät-Häme	Pohjanmaa	Satakunta	Lappi	
Kuntaryhmä	kaupunki- maiset	kaupunki- maiset	taajaan asutut	kaupunki- maiset	kaupunki- maiset	kaupunki- maiset	taajaan asutut	kaupunki- maiset	taajaan asutut	
Väkiluku	132 062	38 966	14 000	54 831	103 932	102 308	7 933	39 820	8 806	5 401 267
Väkiluvun muutos % 2010–2011	1,0	0,7	2,0	0,0	0,6	0,7	0,8	0,3	0,3	0,5
Perheiden lkm	35 069	10 850	4 004	14 637	27 987	27 084	2 309	11 236	2 454	1 460 570
Eläkkeellä olevien osuus väestöstä %	20,2	18,2	18,0	28,7	23,8	25,9	24,2	26,6	30,1	23,9
Taloudellinen huoltosuhte <sup>4</sup>	1,3	1,01	1,28	1,61	1,32	1,4	1,21	1,33	1,49	1,29
Vuokra-asunnossa asuvien asunto- kuntien osuus %	40,1	28,4	14,3	31,7	38,2	39,1	15,7	25,6	28,5	30,4
Työttömyysaste %	12,9	7,1	10,0	16,2	10,4	13,7	6,4	10,6	10,9	9,8
Pitkäaikaistyöttömät % työttömistä	28,1	28,5	21,1	27,1	24,1	30,1	16,4	24,8	14,6	23,4
Nuorisotyöttömät % 18–24-vuoti- aasta työvoimasta	15,8	8,7	15,4	23,5	13,1	15,3	8,7	10,7	12,0	11,9
Toimeentulotuki										
Kotitaloudet vuoden aikana	7571	1692	421	3716	6433	5942	239	1312	490	239 212
Henkilöt % vuoden aikana asukkaista	8,8	6,5	5,3	10,1	10,2	8,4	5,5	5,1	7,8	6,9
18–24-vuotiaat % vastaavan ikäi- sistä väestöstä	15,7	13,9	15,4	24,1	20,3	19,3	8,6	11,3	17,3	14,1
Pitkäaikaisesti tukea saaneet 25–64-vuotiaat % vastaavan ikäi- sistä väestöstä	2,7	2,2	1,7	4,3	3,2	3,5	1,1	1,5	1,9	2,2
Toimeentulotuki, euroa/asukas	142	147	79	179	197	152	69	66	144	120

Kirjan artikkeleissa esitetyissä haastatteluotteissa kunnat on koodattu satunnaisesti valituilla kirjaimilla A, I, H, N, O, T, U, V ja Ä.

Haastatteluiden lisäksi aineistoa kerättiin kuntien toimeentulotukityötä tekeville työntekijöille osoitetulla kyselyllä. Kysely toteutettiin sähköisenä kyselynä Webropol-ohjelmalla. Kyselylomake testattiin aikuisosiaalityön klubin osallistujilla Tampereella lokakuussa 2012. Haastatellut johdon edustajat välittävät kyselylinkin kunnassa niille työntekijöille, joilla on oikeus tehdä toimeentulotuen päätöksiä. Näitä työntekijöitä oli kunnissa kyselyn toteuttamisen aikana yhteensä 310. Luku ei ole tarkka, sillä osa johdon edustajista ilmoitti suurpiirteisen luvun. Kysely tehtiin loka-marraskuussa 2012. Vastanneiden määrä on 156, ja vastausprosentti noin 50. Efektivistä vastausprosenttia ei voida esittää; täsmällistä tietoa siitä, miten moni työntekijä tosiasiallisesti vastaanotti kyselyn, ei ole. Vastanneiden osuus eroaa kunnittain. Alhaisimmillaan se on noin 30 ja korkeimmillaan noin 90 prosenttia. Viidessä kunnassa vastausprosentti on yli 50.

**Taulukko 2. Kyselyyn vastanneiden määrät kunnittain.**

	Ilmoitettu kyselyn saaneiden määrä	Vastanneiden määrä	Vastaus- prosentti	Osuus kaikista vastanneista, %
Jyväskylä	40	26	65	17
Järvenpää	23	9	39	6
Kontiolahti	6	4	67	3
Kotka	46	20	43	13
Kuopio	70	21	30	13
Lahti	93	52	56	33
Laihia	3	2	67	1
Rauma	21	19	90	12
Sodankylä	8	3	38	2
Yhteensä	n. 310	156	50	100

Kyselyyn vastanneet edustavat hyvin kunnan toimeentulotukityötä tekeviä henkilöstöryhmiä (ks. taulukko 1 Peppi Saikun ja Susan Kuivalaisen artikkelissa tässä kirjassa). Vastanneista noin puolet on etuuskäsittelijöitä, reilu kolmannes sosiaalityöntekijöitä ja loput sosiaaliohjaajia<sup>6</sup>. Noin puolet vastanneista on työskennellyt sosiaalialalla yli kymmenen vuotta ja vajaa kolmannes alle viisi vuotta. Työkokemus toimeentulotukityöstä on hieman vähäisempää kuin kokemus sosiaalialalla toimimisesta. Reilu kolmannes vastaajista on tehnyt toimeentulotukityötä yli kymmenen vuotta. Aikuissosiaalityössä

<sup>6</sup> Muina toimina mainittiin (n = 19) aikuis- ja perhetyön päällikkö, kanslisti, kuntouttavan työtoiminnan ohjaaja ja palveluohjaaja. Kanslistit luokiteltiin etuuskäsittelijöihin, ohjaajat sosiaaliohjaajiin ja päällikkö sosiaalityöntekijöihin. Johtavat sosiaalityöntekijät -luokka (n = 2) yhdistettiin sosiaalityöntekijät-luokkaan.

vastaajista työskentelee 72 prosenttia. Reilu neljännes vastaajista työskentelee muissa yksiköissä, pääsääntöisesti joko lastensuojelussa tai työvoiman palvelukeskuksessa (TYP). Puolet vastanneista työskentelee tietyn asiakasryhmän, yleisimmin lapsiperheiden, lastensuojeluperheiden, TYP-asiakkaiden, nuorten tai uusien asiakkaiden kanssa.

**Taulukko 3. Kyselyyn vastanneiden taustatietoja.**

	N	%
Ammattinimike		
Sosiaalityöntekijä	55	35
Sosiaaliohjaaja	20	13
Etuuskäsittelijä	81	52
Työskennellyt sosiaalialalla		
Alle 2 vuotta	15	10
2–5 vuotta	37	24
6–10 vuotta	26	17
11–20 vuotta	30	20
Yli 20 vuotta	46	30
Tehnyt toimeentulotukityötä		
Alle 2 vuotta	27	17
2–5 vuotta	42	27
6–10 vuotta	28	18
11–20 vuotta	38	24
Yli 20 vuotta	21	14
Palvelu(yksikkö)		
Aikuissosiaalityö / yleinen sosiaalityö	112	72
Jokin muu	43	28
Työskentelee tietyn asiakasryhmän kanssa		
Kyllä	73	47
Ei	83	53

## Liite 2. Kyselylomake



Toimeentulotuki sosiaalisen osallisuuden edistäjänä

Hyvä vastaaja!

Kartoitamme tällä kyselyllä toimeentulotukityön nykytilaa, toimintatapoja ja asemaa. Toimeentulotukityöllä tarkoitamme työtä, joka liittyy toimeentulotukipäätösten valmisteluun tai tekemiseen ja siihen liittyvään asiakastyöhön.

Kysely toteutetaan yhdeksässä kunnassa, jotka ovat mukana Toimeentulotuki sosiaalisen osallisuuden edistäjänä -tutkimushankkeessa. Kysely on lähetetty kaikille toimeentulotuen kanssa työtä tekeville työntekijöille ja ammattiryhmille. Vastaamalla kyselyyn voit vaikuttaa mahdollisimman kattavan kuvan saamiseksi toimeentulotukityön nykytilasta ja siihen liittyvistä kehittämistarpeista.

Lomakkeessa antamasi tiedot käsitellään ehdottoman luottamuksellisesti ja kysely raportoidaan hyvää tieteellistä käytäntöä noudattaen. Esimerkiksi yksittäisten vastaajien tunnistaminen raportista ei ole mahdollista.

Kyselyyn vastaaminen vie noin 20 - 30 minuuttia. Kyselyn voit täyttää kerralla tai sen täyttämisen voit keskeyttää välillä kunkin sivun alalaidassa olevasta "keskeytä" -painikkeesta ja palata kyselyyn myöhemmin uudelleen. Linkin keskeytyneeseen kyselyyn voit tilata sähköpostiisi.

Kyselyssä on muutamia kysymyksiä, joissa kysytään arviotasi viimeisen viikon, viimeisen kuukauden, syyskuun 2012 tai viimeisen kolmen kuukauden aikana tekemistäsi toimeentulotuen päätöksistä tai asiakkaistasi. Kysymyksiin vastaaminen ei kuitenkaan vaadi ko. tietojen etsimistä vaan kyse on nimenomaan omasta arviostasi.

Pyydämme sinua vastaamaan kyselyyn 9.11.2012 mennessä. Tutkimustulokset raportoidaan alkukeväästä 2013 ja niiden julkaisemisesta tiedotetaan kaikille kyselyyn vastanneille.

Osallistumisestasi kiittäen!

Lisätietoja antavat:

tutkija Peppi Saikku (peppi.saikku@thl.fi), puh. 029 524 7684

tutkimusprofessori Susan Kuivalainen (susan.kuivalainen@thl.fi)

Vähimmäisturvayksikkö

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

### Taustatiedot

#### Kunta, jossa työskentelet \*

- ☐ Jyväskylä
- ☐ Järvenpää
- ☐ Kontiolahti
- ☐ Kotka
- ☐ Kuopio
- ☐ Lahti
- ☐ Laihia
- ☐ Rauma
- ☐ Sodankylä

#### Nimikkeesi \*

- ☐ johtava sosiaalityöntekijä
- ☐ sosiaalityöntekijä
- ☐ sosiaaliohjaaja
- ☐ etuuskäsittelijä/toimistosihteerin/sosiaalityön sihteerin/sosiaalipalvelusihteerin
- ☐ jokin muu, mikä

Kuinka kauan olet työskennellyt sosiaalialalla?

- ☐ alle 2 vuotta
- ☐ 2-5 vuotta
- ☐ 6-10 vuotta
- ☐ 11-20 vuotta
- ☐ yli 20 vuotta

Kuinka kauan olet tehnyt toimeentulotukityötä?

- ☐ alle 2 vuotta
- ☐ 2-5 vuotta
- ☐ 6-10 vuotta
- ☐ 11-20 vuotta
- ☐ yli 20 vuotta

**Seuraavat kysymykset koskevat työnkuvaasi**

Työskenteletkö?

- ☐ Aikuisosiaalityössä/ yleisessä sosiaalityössä/ sosiaalityössä
- ☐ Asunnottomien palveluissa (tai vastaavassa yksikössä)
- ☐ Lastensuojelussa
- ☐ Lapsiperheiden palveluissa
- ☐ Maahanmuuttajapalveluissa
- ☐ Työvoiman palvelukeskuksessa/ työllistymisen yksikössä (tai vastaavassa yksikössä)
- ☐ Vammaispalveluissa
- ☐ Vanhuspalveluissa
- ☐ Jossain muussa yksikössä, missä?

Työskenteletkö tietyn asiakasryhmän kanssa?

*Voit valita enintään kaksi ryhmää.*

☐ En

**Kyllä**

- ☐ Asunnottomien
- ☐ Eläkeläisten
- ☐ Lapsettomien aikuisten
- ☐ Lapsiperheiden
- ☐ Lastensuojeluperheiden
- ☐ Maahanmuuttajien
- ☐ Nuorten
- ☐ Opiskelijoiden
- ☐ TYP -asiakkaiden
- ☐ Uusien asiakkaiden
- ☐ Vammaisten
- ☐ Jonkin muun asiakasryhmän, minkä?

Miten monta toimeentulotukipäätöstä teit syyskuun 2012 aikana?

Merkitse **arviosi** kappalemääränä



Miten suurella osalla [syyskuussa 2012](#) asioineista asiakkaistasi on toimeentulotukiasiakkuus?

Merkitse arviosi prosenttiosuutena

Miten suuren osan työajastasi toimeentulotukityö vie?

Merkitse arviosi prosentteina

Miten usein olet tehnyt seuraavia asioita [viimeisen viikon aikana](#) ?

	päivittäin	pari kertaa viikossa	kerran viikossa	en kertaakaan
Perustoimeentulotukipäätösten valmistelu	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Perustoimeentulotukipäätösten tekeminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Täydentävän toimeentulotukipäätösten valmistelu	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Täydentävän toimeentulotukipäätösten tekeminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ehkäisevän toimeentulotukipäätösten valmistelu	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ehkäisevän toimeentulotukipäätösten tekeminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Miten usein olet tehnyt seuraavia asioita toimeentulotukiasiakkaiden kohdalla [viimeisen viikon aikana](#)?

	päivittäin	pari kertaa viikossa	kerran viikossa	en kertaakaan
Asiakkaan neuvonta ja ohjaus ensisijaisissa sosiaaliturvaetuksissa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Asiakkaan taloudellisen tilanteen kartoittaminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Asiakkaan elämäntilanteen arviointi ja selvittäminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Asiakkaan neuvonta ja ohjaus sosiaalipalveluissa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Asiakkaan neuvonta ja ohjaus terveystaloudellisuissa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Asiakkaan ohjaus kuntouttavaan työtoimintaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Asiakassuunnitelman tekeminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Asiakassuunnitelman seuranta ja arviointi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kotikäynnit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Yhteistyöpalaverit ulkopuolisen tahon (esim. a-klinikan) kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Mitä seuraavista asioista olet [viimeisen kuukauden aikana](#) käsitellyt toimeentulotukiasiakkaittesi kanssa ja miten usein?

	päivittäin	pari kertaa viikossa	viikoittain	joka toinen viikko	harvemmin	en kertaakaan
Työttömyyteen ja työllistymiseen liittyvät asiat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opiskeluun liittyvät asiat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Asumiseen liittyvät asiat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sosiaaliturvaetuihin liittyvät asiat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Taloudelliseen tilanteeseen liittyvät asiat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Perheeseen, läheisiin liittyvät asiat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lastensuojeluun liittyvät asiat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Päihteiden käyttöön, riippuvuuksiin liittyvät asiat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mielenterveyteen liittyvät asiat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Terveystieteen, terveydenhuoltoon liittyvät asiat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jotain muita, mitä? <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Mikäli haluat, voit täydentää vastauksiasi edellä olleisiin kysymyksiin/teemoihin

500 merkkiä jäljellä

#### Seuraavat kysymykset koskevat toimeentulotuen tavoitteita ja niiden toteutumista

Toimeentulotuen tavoitteiksi on lainsäädännössä asetettu vähintään välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja itsenäisen selviytymisen edistäminen.

#### Mitä mieltä olet seuraavista väitteistä toimeentulotuen tavoitteiden toteutumisesta?

	täysin samaa mieltä	osittain samaa mieltä	ei samaa eikä eri mieltä	osittain eri mieltä	täysin eri mieltä
Toimeentulotuki turvaa hyvin asiakkaalle vähintään välttämättömän toimeentulon.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Toimeentulotuki edistää hyvin asiakkaan itsenäistä selviytymistä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

#### Miten seuraavilla asioilla voidaan mielestäsi edistää toimeentulotuen tavoitteiden toteutumista?

Toimeentulotuen tavoitteiden toteutumista voidaan edistää...

	erittäin paljon	paljon	jonkin verran	vähän	ei yhtään	en osaa sanoa
korottamalla perustoimeentulotuen perusosien tasoa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
lisäämällä toimeentulotuessa huomioon otettavia menoja	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
lisäämällä täydentävän toimeentulotuen käyttöä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
lisäämällä ehkäisevän toimeentulotuen käyttöä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
ohjeistamalla tarkemmin toimeentulotuen myöntämistä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
lisäämällä aikaa asiakaskohtaiseen työhön	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kehittämällä sosiaalityötä asiakasta osallistamalla	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
lisäämällä asiakassuunnitelmien tekemistä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
lisäämällä toimeentulotukiasiakkaiden työllistymis- ja koulutusvelvollisuuksia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
lisäämällä toimeentulotuen taloudellisia kannustimia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
lisäämällä kuntouttavan työtoiminta-, työpaja-, tms. paikkojen määrää	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
parantamalla yhteistyötä eri viranomaisten kesken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
parantamalla yhteistyötä järjestöjen ja kirkon kesken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
vaikuttamalla poliittisiin päätöksentekijöihin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
välittämällä tietoa asiakkaiden ongelmiin vaikuttavista tekijöistä kunnan päättäjille	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
vaikuttamalla alueen vuokra-asuntolanteeseen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
lisäämällä tutkimus- ja kehittämistoimintaa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
jollakin muulla tavalla, miten?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

#### Miten suuri osa syyskuussa 2012 asioineista toimeentulotukiasiakkaistasi on ainoastaan taloudellisen tuen tarpeessa?

Merkitse arviosi prosenttiosuutena

Mikäli haluat, voit täydentää vastauksiasi edellä olleisiin kysymyksiin/teemoihin

500 merkkiä jäljellä

Seuraavat kysymykset koskevat täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämistä sekä niiden roolia työvälineinä

Täydentävä toimeentulotuki

Teetkö päätöksiä täydentävästä toimeentulotuesta? \*

☒ kyllä

☐ ei

Miten usein olet viimeisen kuukauden aikana myöntänyt täydentävää toimeentulotukea seuraaviin menoihin?

	päivittäin	pari kertaa viikossa	viikoittain	joka toinen viikko	harvemmin	en kertaakaan
Päivähoitomaksuihin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Takuuvuokraan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vuokratäisiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sähkölaskuräisiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Terveystuotomenoihin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lapsen harrastustoimintaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lastentarvikkeisiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lapsen tapaamiskustannuksiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Muihin matkakuluihin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kodin välttämättömän irtaimiston hankintaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rikkoutuneista kodinkoneista tai muista suuremmista kodin hankinnoista hankinnoista aiheutuviin menoihin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opinnoista aiheutuviin menoihin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Johonkin muuhun, mihin?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Mille asiakasryhmille olet useimmiten myöntänyt täydentävää toimeentulotukea?

Valitse 3-5 asiakasryhmää

- ☐ alle 25-vuotiaille nuorille
- ☐ jälkihuollossa oleville nuorille
- ☐ yksinhuoltajaperheille
- ☐ kahden vanhemman lapsiperheille
- ☐ lastensuojeluasiakkaille
- ☐ vammaisille
- ☐ eläkeläisille
- ☐ opiskelijoille
- ☐ mielenterveyspotilaille
- ☐ päihdeongelmaisille
- ☐ asunnottomille
- ☐ maahanmuuttajille
- ☐ työssä käyville
- ☐ pitkäaikaistyöttömille
- ☐ aktiivitoimiin osallistuville
- ☐ pitkäaikaisasiakkaille
- ☐ uusille asiakkaille
- ☐ ulosottovelallisille
- ☐ ylivelkaantuneille
- ☐ jollekin muulle, kenelle?

Valitse seuraavista enintään kolme tärkeintä tavoitetta, joiden toteuttamiseksi olet useimmiten myöntänyt täydentävää toimeentulotukea

- ☐ välttämättömän toimeentulon turvaaminen
- ☐ itsenäisen suoriutumisen edistäminen
- ☐ syrjäytymisen vähentäminen
- ☐ omatoimisuuden lisääminen
- ☐ asiakkaan työllistymisen tukeminen
- ☐ ammatin saamisen tukeminen
- ☐ laitossi joitukselta välttyminen
- ☐ muutostyön tukeminen
- ☐ jonkin muun, minkä?

Täydentävästä toimeentulotuesta on minulle apua työvälineenä

- ☐ erittäin paljon
- ☐ paljon
- ☐ jonkin verran
- ☐ vähän
- ☐ ei yhtään
- ☐ en osaa sanoa

Täydentävää toimeentulotukea käytetään mielestäni

- ☐ liian vähän
- ☐ sopivasti
- ☐ liian paljon

Mikäli haluat, voit täydentää vastauksiasi edellä olleisiin kysymyksiin/teemoihin

500 merkkiä jäljellä

#### Ehkäisevä toimeentulotuki

Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on lainsäädännössä asetettu henkilön ja perheen sosiaalisen turvallisuuden ja omatoimisuuden edistäminen sekä syrjäytymisen ja pitkäaikaisen toimeentulotukirippuvuuden ehkäiseminen.

Mitä mieltä olet seuraavista väitteistä ehkäisevän toimeentulotuen tavoitteiden toteutumisesta?

	täysin samaa mieltä	osittain samaa mieltä	en osaa sanoa	osittain eri mieltä	täysin eri mieltä
Ehkäisevä toimeentulotuki edistää hyvin henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ehkäisevä toimeentulotuki edistää hyvin asiakkaan omatoimista omatoimista suoriutumista.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ehkäisevä toimeentulotuki ehkäisee asiakkaan syrjäytymistä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ehkäisevä toimeentulotuki ehkäisee pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Teetkö päätöksiä ehkäisevästä toimeentulotuesta? \*

- ☐ kyllä  
☐ ei

Minkälaisiin menoihin olet viimeisen kolmen kuukauden aikana myöntänyt ehkäisevää toimeentulotukea?

	useamman kerran	kerran	en kertaakaan
Asiakkaan aktivointia tukeviin toimenpiteisiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opiskelun turvaamiseksi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Työhön pääsyn turvaamiseksi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Asumisen turvaamiseksi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ylivelkaantumisesta aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Akuutista kriisistä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Johonkin muuhun, mihin?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Mille asiakasryhmille olet useimmiten myöntänyt ehkäisevää toimeentulotukea?

Valitse 3-5 asiakasryhmää

- ☐ alle 25-vuotiaille nuorille
- ☐ jälkihuollossa oleville nuorille
- ☐ yksinhuoltajaperheille
- ☐ kahden vanhemman lapsiperheille
- ☐ lastensuojeluasiakkaille
- ☐ vammaisille
- ☐ eläkeläisille
- ☐ opiskelijoille
- ☐ mielenterveyspotilaille
- ☐ päihdeongelmaisille
- ☐ asunnottomille
- ☐ maahanmuuttajille
- ☐ työssä käyville
- ☐ pitkäaikaistyöttömille
- ☐ aktiivitoimiiin osallistuville
- ☐ pitkäaikaisasiakkaille
- ☐ uusille asiakkaille
- ☐ ulosottovelallisille
- ☐ ylivelkaantuneille
- ☐ jollekin muulle, kenelle?

Ehkäisevästä toimeentulotuesta on minulle apua työvälinaenä

- ☐ erittäin paljon
- ☐ paljon
- ☐ jonkin verran
- ☐ vähän
- ☐ ei yhtään
- ☐ en osaa sanoa

Ehkäisevää toimeentulotukea käytetään mielestäni

- ☐ liian vähän
- ☐ sopivasti
- ☐ liian paljon

Mikäli haluat, voit täydentää vastauksiasi edellä olleisiin kysymyksiin/teemoihin

500 merkkiä jäljellä

## Seuraavat kysymykset koskevat toimeentulotuen etuoikeutettua tuloa ja perusosan alentamista

### Toimeentulotuen etuoikeutettu tulo

Väliaikainen säännös etuoikeutetusta tulosta toimeentulotuesta tuli voimaan vuonna 2002. Säännös on voimassa vuoteen 2014. Etuoikeutetun tulon suuruus on tällä hetkellä vähintään 20 % ansiotuloista enintään 150 euroa kuukaudessa. Etuoikeutetun tulon maksimimäärä on kotitalouskohtainen.

### Otatko etuoikeutetun tulon kohdalla huomioon yleensä?

- ☐ 20 % ansiotuloista
- ☐ 100 % ansiotuloista 150 euroon asti
- ☐ jotakin 20 % ja 100 % välillä ansiotuloista

### Miten usein käytät harkintaa etuoikeutetun tulon kohdalla?

- ☐ aina
- ☐ usein
- ☐ silloin tällöin
- ☐ harvoin
- ☐ en koskaan
- ☐ harkinnan käyttäminen etuoikeutetun tulon kohdalla ei koske minua

### Etuoikeutetusta tulosta on ollut minulle apua työvälineenä

- ☐ erittäin paljon
- ☐ paljon
- ☐ jonkin verran
- ☐ vähän
- ☐ ei yhtään
- ☐ etuoikeutetun tulon käyttäminen työvälineenä ei koske minua

### Mitä mieltä olet seuraavista väitteistä etuoikeutetusta tulosta?

	täysin samaa mieltä	osittain samaa mieltä	ei samaa elkä eri mieltä	osittain eri mieltä	täysin eri mieltä
Etuoikeutettu tulo kannustaa asiakasta työnhakuun.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Etuoikeutettu tulo kannustaa asiakasta ottamaan vastaan lyhytaikaistakin työtä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Etuoikeutettu tulo edesauttaa asiakkaiden omaehtoista selviytymistä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Etuoikeutettu tulo parantaa asiakkaiden oikeudenmukaista kohtelua antamalla korkeamman toimeentulotason työtä tekeville asiakkaille.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Etuoikeutetun tulon merkitys on vähäinen, koska sopivien työtilaisuuksien puutteen vuoksi asiakkaille ei ole mahdollisuutta lyhytaikaiseenkaan työhön.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Etuoikeutetun tulon merkitys on vähäinen, koska sosiaaliturvan byrokratialoukkujen vuoksi asiakkaat eivät hakeudu työhön.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

### Onko etuoikeutetun tulon suuruus tällä hetkellä mielestäsi?

- ☐ liian korkea
- ☐ sopiva
- ☐ liian matala

Mikä on mielestäsi sopiva suuruus etuoikeutetulle tulolle?

€ kuukaudessa  
 % ansiotuloista

Tulisiko etuoikeutetun tulon olla henkilökohtainen?

- ☐ kyllä  
☐ ei

Tulisiko etuoikeutetun tulon olla pysyvä osa toimeentulotuen lainsäädäntöä?

- ☐ kyllä  
☐ ei

Mikäli haluat, voit täydentää vastauksiasi edellä olleisiin kysymyksiin/teemoihin

500 merkkiä jäljellä

#### Perusosan alennus

Toimeentulotukilain säätämisen yhteydessä säädettiin mahdollisuudesta alentaa perusosaa. Perusosan suuruutta voidaan 10 §:n 1 ja 2 momentin perusteella alentaa enintään 20 tai 40 prosenttia, jos toimeentulotuen tarve aiheutuu lakiin kirjatusta syistä.

Miten usein alennat perusosan suuruutta enintään 20 prosenttia, kun tuen alentamisen ehdot täyttyvät? \*

- ☐ aina  
☐ usein  
☐ silloin tällöin  
☐ harvoin  
☐ en koskaan  
☐ perusosan alentaminen ei koske minua

Miten monta toimeentulotukipäätöstä, jossa perusosan suuruutta on alennettu enintään 20 prosenttia, teit syyskuussa 2012?

(mikäli et tehnyt yhtään, merkitse 0)

Merkitse **arviosi** kappalemääränä

Miten usein alennat perusosan suuruutta enintään 40 prosenttia, kun tuen alentamisen ehdot täyttyvät?

- ☐ aina  
☐ usein  
☐ silloin tällöin  
☐ harvoin  
☐ en koskaan

Miten monta toimeentulotukipäätöstä, jossa perusosan suuruutta on alennettu enintään 40 prosenttia, teit syyskuussa 2012?

(mikäli et tehnyt yhtään, merkitse 0)

Merkitse **arviosi** kappalemääränä



### Perusosan alentamisen mahdollisuudesta on minulle apua työvälineenä

- ☐ erittäin paljon
- ☐ paljon
- ☐ jonkin verran
- ☐ vähän
- ☐ ei yhtään
- ☐ en osaa sanoa

### Miten usein toimeentulotuen perusosan alentaminen on edistänyt alentamiselle esitettyjen tavoitteiden toteutumista?

	aina	usein	silloin tällöin	harvoin	ei koskaan	en osaa sanoa
Perusosan alentaminen on edesauttanut asiakkaan omatoimisuutta.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Perusosan alentaminen on edistänyt asiakkaan itsenäistä selviytymistä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Perusosan alentaminen on parantanut asiakkaan elämänhallintaa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Perusosan alentaminen on edesauttanut asiakkaan sijoittumista yhteiskuntaan.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Perusosan alentaminen on selkeyttänyt asiakkaan tilannetta.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

***Vuonna 2010 säädettiin perusosan alentamisesta siinä tapauksessa, että alle 25-vuotias on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt koulutuksesta niin, että hän tällä perusteella ei ole oikeutettu työttömyysetuuteen.***

### Miten usein alennat perusosan suuruutta alle 25-vuotiaalla, kun tuen alentamisen edellä esitetyt ehdot täyttyvät?

- ☐ aina
- ☐ usein
- ☐ silloin tällöin
- ☐ harvoin
- ☐ en koskaan

### Miten usein nuoren toimeentulotuen perusosan alentaminen on edistänyt alentamiselle esitettyjen tavoitteiden toteutumista?

	aina	usein	silloin tällöin	harvoin	ei koskaan	en osaa sanoa
Perusosan alentaminen on edesauttanut nuoren sijoittumista yhteiskuntaan.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Perusosan alentaminen on edistänyt nuoren itsenäistä selviytymistä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Perusosan alentaminen on parantanut nuoren elämänhallintaa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Perusosan alentaminen on edesauttanut nuoren osallistumista koulutukseen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

### Perusosan alentaminen on tuonut käyttökelpoisen uuden välineen nuorten palveluun?

- ☐ täysin samaa mieltä
- ☐ osittain samaa mieltä
- ☐ ei samaa eikä eri mieltä
- ☐ osittain eri mieltä
- ☐ täysin eri mieltä

### Perusosan alentamista käytetään mielestäni

- ☐ liian vähän
- ☐ sopivasti
- ☐ liian paljon

Mikäli haluat, voit täydentää vastauksiasi edellä olleisiin kysymyksiin/teemoihin

500 merkkiä jäljellä

**Seuraava kysymys koskee 2000-luvulla toimeentulotukeen tehtyjä lainsäädännöllisiä muutoksia**

2000-luvulla on tehty useita muutoksia toimeentulotukeen, miten nämä muutokset ovat mielestäsi vaikuttaneet toimeentulotukityöhön?

	erittäin myönteisesti	melko myönteisesti	ei myönteisesti eikä kielteisesti	melko kielteisesti	erittäin kielteisesti	en osaa sanoa
Ehkäisevän toimeentulotuen täsmällisempi ja kuntia velvoittavampi säätely (2001)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuntouttava työtoiminta (2001)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Etuoikeutetun tulon käyttöönotto (2002)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Työmarkkinatukiudistus (2006)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Asumismenojen 7 prosentin omavastuusuuden poistaminen (2007)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Määräaikaisten asettaminen toimeentulotuen käsittelylle (2007)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuntaluokituksen poistuminen (2008)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuuden laajentaminen myös yli 25-vuotiaisiin (2010)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nuorten toimeentulotuen alentamismahdollisuus koulutuksesta kieltäytymisen vuoksi (2011)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Toimeentulotuen perusosan korotus 6 prosentilla (2012)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Yksinhuoltajan perusosan korotus toimeentulotuessa 10 prosentilla (2012)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jokin muu muutos, mikä?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Lopuksi vielä joitakin toimeentulotukea ja toimeentulotukityötä koskevia väitteitä

Mitä mieltä olet seuraavista väitteistä?

	täysin samaa mieltä	osittain samaa mieltä	ei samaa eikä eri mieltä	osittain eri mieltä	täysin eri mieltä
Työni keskittyy liikaa rutiinomaiseen perustoimeentulotuen myöntämiseen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Toimeentulotuki on tärkeä sosiaalityön väline.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Toimeentulotuki on tällä hetkellä liian irrallaan sosiaalityöstä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Toimeentulotuki on riittävä väline asiakkaan toimeentuloon liittyvien liittyvien asioiden edistämiseen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Toimeentulotuen myöntämisestä on tullut liian mekaanista.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Toimeentulotuki syrjäyttää asiakkaita yhteiskunnasta.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kirjallinen etuuskäsittely tuo lisätilaa varsinaiselle sosiaalityölle.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kirjallinen etuuskäsittely yhtenäistää toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kirjallinen toimeentulotuen asiointi on asiakkaalle epämiellettävämpää.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kirjallinen etuuskäsittely lisää toimeentulotuen asiakkaiden määrää.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kirjallinen asiointi syrjäyttää liian monia asiakkaita suunnitelmallisesta sosiaalityöstä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kirjallinen etuuskäsittely lisää toimeentulotuen kustannuksia.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Työnjako toimeentulotukityössä ei ole riittävän selkeää.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kaikille kansalaisille tarkoitettu kansalaispalkka/perustulo tulisi ottaa käyttöön sosiaalitoimen palvelujen tarpeen vähentämiseksi.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Perustoimeentulotuen maksatus tulisi siirtää Kelaan.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Millä tavoin näet, että toimeentulotuella voidaan edistää sosiaalista osallisuutta?

2500 merkkiä jäljellä

Alla voit kertoa ajatuksiasi kyselyn teemoista tai jättää palautetta kyselystä.

2500 merkkiä jäljellä

Keskeytä